

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Relaciones intergubernamentales, federalismo y cambio institucional
en la educación básica en México: capacidad directiva para la
conducción de la política pública en las administraciones subnacionales**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Jorge Mario Olin Balderas

Director

Luis Fernando Aguilar Villanueva

Madrid, 2015



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

**RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, FEDERALISMO Y CAMBIO
INSTITUCIONAL EN LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO:
CAPACIDAD DIRECTIVA PARA LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA
PÚBLICA EN LAS ADMINISTRACIONES SUBNACIONALES**

Doctorando

JORGE MARIO OLIN BALDERAS

Director de tesis

**DR. LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA
(IUIOG)**

Madrid, 2014

Índice

	Pág.
Resumen de tesis en inglés	4
Introducción	9
I. Federalismo y relaciones intergubernamentales: la conducción educativa y los nuevos desafíos.	20
1. El federalismo y las Relaciones Intergubernamentales: antecedentes, evolución y principales características	20
2. Federalismo y Relaciones Intergubernamentales en México: Situación actual	39
3. Análisis tradicionales del federalismo y el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales	49
4. Conducción educativa y globalización: la reforma y los nuevos desafíos	53
II. Relaciones intergubernamentales y cambio institucional: aspectos teóricos para el análisis de la conducción de la Educación Básica en México.	66
1. Federalismo, Pluralismo y Relaciones Intergubernamentales (RIG)	67
2. Relaciones Intergubernamentales, Políticas Públicas y Gestión Intergubernamental (GIG). El contenido de las políticas.	72
3. Gobernanza e instituciones.	102
4. Los gobiernos subnacionales: nuevos retos para la conducción.	135
5. Una propuesta para el análisis de las RIG en la conducción del Sistema Educativo Mexicano.	143
III. Relaciones intergubernamentales, conducción educativa y cambio institucional en el sistema educativo mexicano.	156
1. Relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales: El modelo original de la descentralización y el cambio de paradigmas en la conducción.	156
1.1. Antecedentes	156
1.2. Acuerdo de federalización: Administración educativa descentralizada y factores que influyen en la coordinación estados- federación	166
1.3. La federalización y la reorganización de las estructuras educativas estatales en el marco de las nuevas relaciones intergubernamentales.	173

2. Instituciones y prácticas actuales relacionadas con la descentralización educativa.	179
2.1. Procesos de dirección y conducción intergubernamental	179
2.2. Adecuación de leyes y reglamentos: la Reforma Educativa de 2013	184
2.3. Aspectos organizacionales y patrón directivo en las estructuras educativas estatales.	191
2.4. Planeación y formulación intergubernamental de políticas	197
2.5. La participación social en el diseño y conducción de la política pública	201
2.6. Prácticas fiscales intergubernamentales	209
2.7. Problemática laboral	223
2.8. Principales resultados y retos de la federalización en materia de cobertura y calidad.	233
IV. Relaciones Intergubernamentales, patrones organizacional y directivo en las estructuras de conducción estatales: la visión de las autoridades locales a través de un ejercicio práctico.	245
1. Consideraciones de inicio	245
2. Marco conceptual y metodológico	246
3. El entorno de las SEPE	255
4. Valoración del grado de desarrollo administrativo	261
5. Responsabilidades internas para el desarrollo administrativo	269
6. Hacia una tipología del desarrollo administrativo de las SEPE	273
7. El papel del gobierno federal en el desarrollo de las capacidades administrativas estatales	278
V. Conclusiones y Recomendaciones	280
1. Las RIG y el proceso de descentralización de la educación básica en México.	280
2. Revisión de supuestos de inicio	286
3. Principales problemas en la conducción educativa	291
4. Los cambios en el modelo de conducción intergubernamental	294
5. Aspectos generales para la formación de cuadros de conducción educativa	295
6. Recomendaciones	297

Bibliografía

Universidad Complutense de Madrid
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Ph.D. in Government and Public Administration

Doctoral Research

Federalism, intergovernmental relations and institutional change in basic education in Mexico: directive capacity for the conducting of public policy in the sub-national administrations

PhD student: Jorge Mario Olin Balderas

Tesis Director: Dr. Luis Fernando Aguilar Villanueva

Overview

Introduction

In the midst of a crisis of the State, and as happened in other parts of the world, especially Latin America, the educational decentralization of 1992 -so-called federalization in Mexico- laid the foundations of a new administrative organization, seeking among other purposes, to reactivate the participation of subnational governments in the education system. Thus, several reforms were carried out that redefined relations policy and educational management between federal power and sub-national governments. To these reforms were subsequently added others policy initiatives, especially to improve the equity and quality, to attend the demands associated with the new stage of democratization that existed in the area.

However, after two decades, the results do not seem encouraging. While recognizing progress in coverage, the issue of quality is still a pending case and the transparency and accountability do not seem to be a hallmark of our educational system. In general, the educational system faces problems of dispersion and disarticulation in the sources, processes and regulation, to make decisions about the leadership of the national education system and sub-national systems. Specifically, the administrations of the education sector in sub-national governments have had a very different behavior in terms of priorities, objectives, methods of work and scope, which has been expressed in varying degrees of efficiency, effectiveness and quality in the provision of educational services.

Even though there are different approaches to the subject, it is possible to highlight two important aspects to try to explain this: the reforms have been directed primarily to educational management, more than processes of government and conducting system; and these reforms have been directed basically toward two levels: the school and the federal level, being weak analysis and development of policies to strengthen the processes of conduction and sub-national management. This coincides largely with a view of government predominantly centralist as which has permeated into the development of our educational system, whose formal perspective does not offer today an adequate space for the articulation of networks and the exchange of resources and information to demand the

plural driving of a decentralized system under a governance approach, as that seems to unfold in Mexico.

Synthesis

The lesson that seems to arise from the experience of educational decentralization in Mexico is that is not enough to develop mechanisms of decentralization of powers, channel resources, hiring, and designing policies and programs, it is essential construct *addressing and conducting capacity* of the public agencies concerned with the educational action to provide the service of basic education effectively, efficiency and quality, both for the system as a whole, as for those operating systems at the subnational level. This, especially in a new era of governance of the system, where it is also necessary to review how sub-national governments and other actors are incorporated into the processes of conducting and government. Although there are studies that have addressed the dynamics and the results produced by the educational decentralization, I deem necessary to review this process from an optical different and more comprehensive, as new approaches from intergovernmental relations (RIG), governance and institutional change, in order to collect the complexity and the richness of the phenomenon, characterized by new conditions - institutional capacity, efficient performance and responsibility- in that they are forced to operate national and sub-national governments.

Under this perspective, the **objective** of the research is to assess the directive ability for conduction and organization of public policy in basic education in the past two decades, and in particular, the current situation of organizational settings and management systems of basic education in the states of the country. For purposes of the investigation, is understood as directive decision, the decision that decides the vision of future, the priority objectives and guidelines of action, amount and destination of the resources, systems of monitoring and evaluation, among others, of the public organization. Is intended to establish a general framework that allows to issue recommendations for improvement in the conduct of the national education system and the implementation of educational policies at the local level, under a comprehensive approach, not limited to the formal aspects of federalism.

To do this, set a frame reference for revising the traditional analysis of federalism and the approach of the RIG, as well as the new challenges of the educational conducting; also proposes a conceptual framework for the study of intergovernmental relations in the education sector and discussed the intergovernmental relations which were established from the educational federalization, and their current practices (spatial relationships public policy, aspects structural, participating, and management for the production and distribution of the service); of the same way, are reviewed the results of an exercise with education authorities from 10 institutions in the country to assess its degree of administrative development, and identify the factors that have a major influence on its performance. Based on the above, are presented some findings, the challenges of the agenda of national and sub-national governments in educational management, and proposed specific recommendations for institutional strengthening, with emphasis on the creation of *conducting ability*, which is desirable to undertake national and sub-national educational authorities.

Results: Main findings

With their flats, the process of federalization of basic education services also meant the beginning of a wider process of mobilization of society, and we can venture, progress towards governance in education. However, it has not allowed even diversify the conducting and making of educational policy, or substantially increasing the autonomy of establishments through the realization of relevant and sustainable school projects. A little more than 20 years of decentralization, there is still a scheme of intergovernmental relations unfinished, which responds largely to unresolved issues of institutional and fiscal federalization.

The recent educational reforms of 2013 seems to have tipped more toward restoring some normalcy in the management of the sector and the improvement in the quality of one of the factors of the educational process, the teachers, that towards a holistic view of the problem; In addition, it is early to know its scope, many of the instruments posed by the Act and secondary law are under construction hardly, and others don't even exist.

The educational intergovernmental relationship is developed by two roads that intersect. On the one hand, continues the tradition of the domain of the central decision, while, on the other, the states and the federation create new forms of communication, exchange and stewardship. The result has been an unfinished model of capacity-building for dialogue, exchange and co-responsibility in the states and in the same federation, requiring a redesign of institutional governmental powers and intergovernmental practice.

In regards to the problem of educational conducting at the subnational level, insufficient attention to the initial transfer of service conditions, together with the lack of permanent training and management assistance programs, were factors that led to the state departments of education to assume forms and developments disparate norms, authority and structure work, processes, technologies, systems, professionalism of its staff; so it is understandable that it is different its ability to respond to local conditions of educational service.

The administrative development seems also a dependent variable of the type of relations that have managed to create the government and trade union representation (cooperation or conflict permanent or sporadic) which, in turn, is determined by the correlation of forces between the government and trade union representatives.

In general, it seen lack of an integrated strategy of formation of state equipment for educational management. The combination of political and administrative factors has weakened the capacity of the state educational departments to form the right people to lead the basic education systems in each entity.

Conclusions and recommendations

General

The low student results have been attributed to various internal and external factors of the schools. Among them are the fact that educational reforms are often very slowly reach public schools; the socioeconomic and cultural conditions in these operate; the scarce relevance of some programs of study; the prevalence of traditional teaching styles; and, especially, the problems that have arisen in the conducting and management of the educational system. The biggest challenges in this respect arise from multiplication and redefinition of the role of the various bodies and actors involved in the conduction system,

as well as the increase of the fronts of action oriented to improve the quality and equity of education.

Among the topics of greatest relevance in recent years, is that refers to the reconfiguration of the educational systems based on the centrality of the schools. This means rethinking line conducting vertical, centralized and formal educational system, the discretion of national programs of up down and the unique sense of its construction, routing and management. It means recognizing and coordinating the participation of multiple stakeholders in the conducting of the educational system and greater collegiality in the taking of decisions, new processes and mechanisms for address, more plural and open. It requires also involved effectively to organizational structures of sub-national systems in the construction and implementation of initiatives and decisions; and therefore generate addressing capabilities that allow them to deal successfully with this task.

This scheme of intergovernmental governance for the education sector, involves conducting and give direction to the system through networks of interdependent actors and not legally established decision-making hierarchies, a model that has more to do with negotiation, cooperation and coordination, that with the exercise of authority. This logical relational demand two aspects, 1) new relationships between the public sphere and society; and 2) a multi-organizational government, which pass to the co-determination of policies to multiple scales territorial government and towards society.

The centralizing tradition makes persistent temptations towards predominance of vertical and authoritarian decisions. For this reason, exist the need to promote the benefits of governance in the sector, especially if we look at the fact that there is a growing number of subnational governments which, on purpose or by necessity, choose to conduct their educational systems by combining direct forms supported by multiple intermediaries and with the implementation of various management tools is evident, and that this trend generates new scenarios and changes in the role of local governments, and their interaction with the federal government.

There are various processes which need to rethink to ensure governance, efficiency and effectiveness of the system as a whole, and in particular, the conducting of national and local educational systems, among others: the redesign of the formal and informal mechanisms of educational federalism; review, and where appropriate redefinition, of substances of decision of the federation and sub-national governments; the continuity of the federal authority in its function of designing national policies, without forgetting their task *manager subsidiary* in favor of sub-national governments; strengthening decentralization and local conducting capabilities; the construction of a new scheme of design and implementation of policies more collaborative and collegial; the consolidation of the processes of integration of the transferred structures; the review of the intergovernmental fiscal practices; the review of the processes of making and implementing policies and programs; the development of robust information systems; the consolidation of an evaluative culture, learning outcomes and policies, inputs, processes and performance of the key actors in the system; the revitalization of the relational and institutional mechanisms for social participation; the design of containment mechanisms allowing to ensure that the trade union organization shall be limited to issues that are you competition; the construction of an integrated strategy of formation of State educational driving/management equipment.

This involves prominent teams qualified for the conduction of educational systems, with a strong component on relational competence and ethical commitment, competence for involving other actors and not only to direct participants in the processes of conducting.

Conducting capacity of the sub-national educational organizations

The high heterogeneity among the sub-national educational organizations in regards to problems, environment and administrative development degrees, considerably difficult to construct general strategies to improve the leadership and administration of such instances. However, this does not imply that general tendencies that facilitate the design and implementation of appropriate individual actions cannot be detected.

From a practical exercise that analyzes the characteristics of a group of ten sub-national educational administrations in issues such as financing, the relationship with trade union representation, leadership that exercise, its legal framework and its development, establishes a general typology that identifies three types of leadership and management development: Crisis Management; Inertial Management; and Management in Development. Once this characterization, it proposed actions of strengthening for every specific case.

Is finally made a proposal for the creation of conducting and team building abilities, directed to the governance of sub-national educational systems, that considered learning how to articulate and complement political, technical, administrative-bureaucratic, legal and pedagogical knowledge.

Introducción

Las sociedades contemporáneas han reconocido que si se pretende acceder a mejores oportunidades de desarrollo y bienestar, además de una convivencia social armónica, la educación es un componente crucial. En la discusión sobre el arribo de las economías del conocimiento, donde los factores productivos tradicionales (tierra, trabajo y capital) ceden espacios ante la generación, difusión y aplicación de saberes técnicos y científicos como elementos esenciales para asegurar la productividad y la competitividad de un país, la educación se vuelve una acción prioritaria para asegurar el futuro de cualquier comunidad política. Al mismo tiempo, el combate a la pobreza y a la desigualdad social exigen se invierta en las capacidades de las personas como un componente esencial para acabar con los condicionamientos que reproducen las situaciones de precariedad.

Es innegable que México ha realizado un esfuerzo muy importante para garantizar el acceso a la educación básica – tradicionalmente la primaria y secundaria (6 a 15 años), y más recientemente el preescolar (3-5 años)-, lo que queda demostrado por los altos índices de cobertura alcanzados, el monto de la matrícula escolar, los recursos públicos que cada año se destinan a este rubro y la enorme plantilla de maestros que se tiene. La reforma educativa de 1992 estableció la federalización como base de la organización administrativa del sistema educativo nacional, con lo cual se intentó mejorar la operación del sistema y reactivar la participación de los estados y municipios en el sistema educativo, traspasando el financiamiento y la administración de los servicios a los estados y planteando una reorganización donde estos se hacían cargo de la conducción y operación del sistema de educación básica y normal.

No obstante, y a pesar de que ya han transcurrido dos décadas de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que regula la federalización, del cual se esperaba –entre otras cuestiones- una mejora en la gestión y la conducción educativa desde los gobiernos estatales capaz de detonar innovaciones administrativas y pedagógicas, los resultados no parecen alentadores. Sin dejar de reconocer los avances en la cobertura, el tema de la calidad sigue siendo un asunto pendiente y la transparencia y rendición de cuentas no parecen ser un distintivo de nuestro sistema educativo. Asimismo, en comparaciones internacionales como las realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), nuestro país continúa mostrando un muy bajo rendimiento escolar. La lección que parece derivarse de lo anterior es que no es suficiente desarrollar mecanismos de descentralización de atribuciones, canalizar recursos, contratar personal y diseñar políticas y programas, sino que *la capacidad de direccionamiento y conducción* de los organismos públicos dedicados a la acción educativa es fundamental para que puedan ofrecer el servicio de educación básica con eficacia, eficiencia y calidad, tanto para el sistema en su conjunto, como para quienes operan el sistema en el nivel subnacional.

Al inicio de la década de los noventa los sistemas educativos de América latina, entre ellos México, iniciaron un conjunto de reformas educativas orientadas a mejorar la pertinencia, eficacia, gobernabilidad, equidad y calidad de la educación, como respuesta al agotamiento del modelo de expansión de masas iniciado en los setentas, el cual evidenciaba para esas épocas sus limitaciones frente a las exigencias de crecimiento económico y desarrollo social, en contextos donde la globalización y la sociedad del conocimiento empezaron a plantear nuevas demandas y desafíos.

Entre las principales líneas de reforma pueden destacarse: ¹

- La descentralización de los sistemas educativos, con lo cual se redefinieron las relaciones de política y gestión educativa entre el poder federal y los gobiernos subnacionales o provincias.
- El impulso a la reforma curricular para cambiar el sentido y orientación de la formación, hacia el desarrollo de competencias educativas pertinentes a los nuevos contextos de cambio social, económico, político y cultural.
- La revalorización de la tarea docente, creando las bases de un nuevo sistema de incentivos basado en la calidad y desempeño educativo, así como en un esfuerzo de transformación de la oferta de formación y desarrollo profesional.
- La transformación de la estructura legal para dar base jurídica a los mecanismos anteriores.

Estas reformas mantuvieron continuidad durante toda la década y la primera del presente siglo, agregándose iniciativas de política y acciones orientadas a mejorar la equidad y la calidad. Especial énfasis tuvo el otorgamiento de becas a estudiantes en desventaja, la ampliación de la cobertura y diversificación de la oferta, innovación educativa en el ámbito curricular y de los materiales educativos, el fortalecimiento de la formación continua de los docentes y directivos, cambios en la gestión escolar, el impulso a la evaluación educativa, y el fortalecimiento de los sistemas de información. Estas reformas, si bien generaron un efecto importante en la reconfiguración de los sistemas educativos y los mecanismos de gobernabilidad, por lo que se refiere al financiamiento público, relaciones políticas al interior del sistema educativo y frente a otros actores sociales y políticos, y al fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, no tuvieron los efectos esperados en el logro y calidad de los aprendizajes, objeto primario del sistema.

En el caso específico de México, más allá de no alcanzar éste propósito, se generaron en la práctica diversos problemas asociados al direccionamiento y gestión del sistema educativo: un grave desorden administrativo en la mayor parte de los sistemas educativos subnacionales; una gran cantidad de plazas sin el debido sustento presupuestal, con elevados déficits en las finanzas estatales; escasa calidad docente, al no funcionar como se esperaba los sistemas de incentivos previstos; omisión de las autoridades en sus

¹ Gajardo, Marcela. Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década. PREAL. Documento de Trabajo No. 15. Diciembre de 1999; Miranda F. y García J.M., 1998, “La federalización educativa como estrategia de gobernabilidad del sistema educativo en México, crisis, reforma y realineamiento de sus arreglos institucionales” en Francisco Miranda López et. al. “Actores Sociales y Proyecto Educativo en el Estado de Durango” Secretaría de Educación Cultura y Deporte y Universidad Pedagógica de Durango. Durango, México, 1998.

obligaciones por falta de capacidades de direccionamiento y gestión, o negligencia; un papel cada vez más protagonista de la organización gremial; ente otros. En general, se enfrentan problemas para lo que la actual administración federal ha señalado como “la rectoría del sistema”, y que podemos definir en otras palabras como dispersión y desarticulación en las fuentes, procesos y regulación, para la toma de decisiones sobre la conducción del sistema educativo nacional y los sistemas subnacionales.

Aun cuando existen diversos análisis sobre el tema ², es posible aventurar dos aspectos importantes para tratar de explicar lo anterior: 1) Las reformas realizadas hasta ahora han sido dirigidas fundamentalmente a la gestión educativa, más que a procesos de gobierno y conducción del sistema; 2) Estas reformas se han orientado básicamente hacia dos de sus niveles: la escuela y el nivel federal. Es escaso el análisis y el desarrollo de políticas para fortalecer los procesos de conducción y gestión subnacional; y especialmente -en una nueva etapa de la descentralización y gobernanza del sistema-, cómo se incorporan los gobiernos subnacionales y otros actores no gubernamentales a los procesos de dirección y gobierno del sistema en su conjunto.

No es casual que esto coincida en buena medida con un esquema más apegado a una visión centralista, que de redes y relaciones intergubernamentales, de gobernanza del sistema educativo. Parte desde una perspectiva formal, que alude a los espacios o niveles de intervención, que suponen una delimitación construida a partir de la relación entre normativas institucionales, focalización y territorios sociales. Así, supone el nivel micro de la gestión escolar como el núcleo de las operaciones estratégicas; el nivel meso de la gestión local, como un sistema de soporte, apoyo, acompañamiento y coordinación; y el nivel macro, en este caso la federación, donde se construyen las directrices nacionales de política, las lógicas de desarrollo, las reglas básicas de funcionamiento y los esquemas de compensación, así como los parámetros de conducción y evaluación de los rendimientos del sistema en su conjunto.

Esta perspectiva formal, no ofrece un espacio específico para la articulación de redes y el intercambio de recursos e información que supone la gobernanza que actualmente impera en los sistemas de gobierno. Es imposible, como veremos a lo largo de esta investigación, que la conducción del sistema recaiga únicamente en la federación, e incluso en los gobiernos federal y subnacionales, esta es una labor cada vez más compartida con la sociedad y es necesario que los distintos niveles de gobierno cuenten con las capacidades para coordinar esta tarea.

Al respecto, y cuando la política actual de mejora educativa propone entre sus premisas fundamentales, llevar a la escuela al centro de toda la política educativa, darle espacios de autogestión y desarrollar modelos de acompañamiento a partir de estas premisas, es fundamental que se fortalezca la capacidad de conducción de los gobiernos subnacionales para que no solo acompañen la política federal, sino desarrollen políticas propias y estrategias locales adecuadas a sus entornos; asimismo, que se redefinan los esquemas de direccionamiento del sistema en su conjunto, para que se incorporen a los procesos de decisión, control y evaluación de la política educativa los representantes locales – funcionarios y otros actores-, en decisiones más colegiadas. Es decir, un verdadero

² Pueryear, Jeffrey M. y Gajardo, Marcela. Lecciones y propuestas para América Latina. SEP. PREAL. 2009

esquema de gobernanza educativa. Abordar esta cuestión y elaborar propuestas sobre el mismo, es objeto de la presente investigación.

Efectivamente, hoy parece necesario impulsar una nueva estrategia de reforma orientada por una perspectiva de política pública diferente. En los noventa, la descentralización educativa conllevó en un primer momento una respuesta a los problemas de eficacia, eficiencia y legitimidad del sistema, en un contexto de crisis del Estado, y los intentos de la mayoría de los países para modernizar sus administraciones públicas. Esto perduró toda la década y prácticamente hasta mediados de la siguiente.

No obstante, a fines de la década pasada y ante las evidentes insuficiencias identificadas, los especialistas comienzan a identificar necesidades que parecen corresponder a una nueva situación de las políticas descentralizadoras, o lo que algunos señalan como una segunda generación de la descentralización. Los efectos creados por la primera etapa de la descentralización, así como de las tensiones a que dieron lugar las medidas adoptadas, y los espacios de oportunidad abiertos ante nuevas demandas sociales, expusieron la necesidad de reflexionar sobre los caminos a seguir. Estas nuevas demandas se caracterizan por una mayor presión para insertarse en la era del conocimiento y la globalización, en un momento donde se exige la reforma del estado –ya no solo su modernización-, frente a la necesidad de consolidar respuestas a la entrada del país a la alternancia democrática y su repercusión en la recomposición de fuerzas sociales y actores políticos fundamentales.

En esta nueva etapa de la descentralización del sistema educativo, un factor de gran importancia es el reconocimiento de las realidades locales –no solo entendidas en términos de autoridad o relaciones sociales y espaciales formales, sino de actores y procesos intergubernamentales-, concebidas como espacios intermedios de desarrollo, como ámbitos territorializados para la reestructuración del sistema educativo, fundada en el mejoramiento de su efectividad y capacidad de transformación institucional y social, pero sobre todo, como instancias que deben participar en la toma de decisiones y la conducción del sistema en su conjunto, y no solo en el suyo propio. Guías de conducción entre los centros escolares y la autoridad federal, pero con vida propia.

Lo anterior permite generar contextos más amplios e integrales para la reformulación de políticas, aparecen nuevos escenarios que dan mayores elementos para repensar varios de los temas de la agenda pendiente en la educación y que están estrechamente ligados con la mejora de la calidad y la equidad, a saber: la democratización del sistema -en sus procesos de conducción, hechura, control y evaluación, entre otros-; la mayor apertura hacia la sociedad y la incorporación de otros actores en su propios procesos; el replanteamiento de los acuerdos políticos fundamentales entre los actores claves de la educación; los esquemas de relación intergubernamental entre autoridades y actores involucrados, y su intervención en las decisiones de gobierno del sistema; relaciones más equitativas y participativas con las autoridades locales para el diseño e implementación de políticas; fortalecimiento sustancial de la agenda de equidad social en la educación; transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Como es posible observar, inevitablemente esto tiene que ver de una u otra forma con las capacidades directivas locales, tanto porque hasta hoy no han sido de la atención específica necesaria, pero sobre todo por su nivel de resonancia para la conducción de la política educativa. Este aspecto permite observar tendencias y espacios de oportunidad que la

reestructuración de los sistemas educativos tiene desde la perspectiva de las realidades locales. Si no se atiende la conducción- direccionamiento del sistema conjuntamente con los gobiernos y otros actores subnacionales, existe el riesgo de que continúen siendo solo comparsas de una propuesta centralizadora federal hacia las escuelas, poniendo en entredicho los resultados esperados.

De ahí el interés de esta investigación en analizar no solo la conducción del sistema educativo en su conjunto, sino el papel y las formas en que es posible crear capacidades de conducción y direccionamiento en las administraciones educativas subnacionales.

En términos de gestión y direccionamiento de sus sistemas educativos, las administraciones del sector educativo en los gobiernos subnacionales mexicanos han tenido durante las últimas dos décadas un comportamiento muy diverso en cuanto a sus compromisos, objetivos, métodos de trabajo y alcances. Mientras que en algunos estados se ha logrado un cierto nivel de integración entre los subsistemas federal y estatal, en otros se crearon institutos de educación (dotados con mayor autonomía que una secretaría), y en algunos más el margen de maniobra de las autoridades educativas locales ha sido más reducido y no ha permitido la unión de esos subsistemas en la práctica cotidiana, aunque en términos formales ya todos se encuentran bajo un solo mando. Esta diversidad de formas de administrar los servicios transferidos se ha visto expresada en diferentes grados de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación del servicio educativo.

Las recientes reformas a la legislación educativa de 2013 que inaugura el nuevo gobierno federal, reconocen en la práctica las ineficiencias en la operación y conducción del servicio por parte de los gobiernos estatales, para lo cual plantean diversas medidas para recuperar, se dice, la rectoría del proceso educativo. Sin embargo, los cambios parecen transitar por las mismas vías que las anteriores: sin una visión de conjunto y prácticamente limitados al aspecto normativo. Al menos hasta hoy, estos cambios se enfocan casi por completo a regular un solo factor, la actividad docente, creando más filtros de ingreso al servicio, y un sistema de evaluación –aún en construcción- que deberá exigir más para la permanencia de quienes ya se encuentran en el sistema educativo, bajo el argumento de buscar a los mejores maestros; en paralelo, se establece como meta, lograr una mayor eficiencia en la utilización de los recursos que se erogaron a través de la nómina magisterial, dado el ineficaz arreglo que actualmente existe en las entidades federativas, especialmente con el elevado número de comisionados existentes. El otro tema de importancia en las reformas, es más de orden político, tratar de reducir la presencia sindical en la gestión y dirección de la política educativa, lo cual en sí mismo no garantiza la mejora en la conducción del servicio si no se consideran otros factores.

La nueva legislación no retoma en este sentido, el hecho de que las organizaciones estatales cuentan con estructuras claramente diferenciadas en cuanto a sus capacidades de conducción y direccionamiento, control, supervisión, rendición de cuentas y comunicación, aspectos que conforman los procesos de lo que Luis Aguilar llama gobernanza corporativa³, y que determinan como se formulan las políticas en el sector, como se produce y se ofrece el servicio educativo en los distintos estados del país.

De ahí la preocupación por situar los aspectos de gestión y dirección en la agenda de la política educativa nacional. Los retos educativos que México enfrenta en el Siglo XXI

³ Aguilar Villanueva, Luis. El Gobierno del Gobierno. INAP. México D.F. 2013.

implican indudablemente elementos de tipo estructural (desigualdades de acceso, dispersión geográfica, migración, pobreza familiar y vecinal, etc.), pero no podrán ser adecuadamente enfrentados sin administraciones federales y estatales de alto desempeño por su capacidad de organización, dirección y operación. Es decir, con una capacidad de conducción adecuada a la labor que realizan, en palabras de Aguilar, de buenas prácticas de gobierno corporativo.

Si bien existen estudios que ya han abordado la dinámica y los resultados producidos por la descentralización educativa a partir de la firma del ANMEB -incluso desde la perspectiva de las instancias locales de gestión y conducción-, se estima necesario revisar este proceso desde ópticas distintas y más integrales, como los nuevos enfoques de la teoría de la organización y, especialmente, de las relaciones intergubernamentales (RIG), la gobernanza y el cambio institucional, a fin de recoger la complejidad y la riqueza del fenómeno de la descentralización desde un enfoque más acorde con la conducción del sistema. En su sentido más esencial, las relaciones intergubernamentales juegan un papel de gran importancia en el desempeño y responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno sobre las formas en que se concreta el diseño e implementación de las políticas públicas. En un sentido más amplio, su impacto es mayor, al involucrar tanto actores gubernamentales como no gubernamentales en este proceso. La legitimidad y la capacidad de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales para contribuir y orientar el desarrollo de sus sociedades está en estrecha relación con estos aspectos.

En México, sin embargo, estas relaciones distan mucho de ser lo óptimo que de ellas se esperaría. El sistema federal mexicano aparece más bien con una tendencia a funcionar como un sistema con una estructura federalista pero con una gran cantidad de procedimientos unitaristas, donde predominan las relaciones federación-estados y donde éstos tienden a reproducir en sus regiones las formas centralizadoras y verticales que mantuvieron con el gobierno nacional durante muchos años. Un aspecto que complica más esta situación, es la diversidad de fuerzas políticas que al menos desde los noventa, encabezan las gubernaturas y alcaldías en todo el territorio nacional, donde si bien predominan los tres grandes partidos nacionales, PAN (centro-derecha), PRI (centro) y PRD (centro-izquierda), también existen partidos y corrientes políticas locales de importancia, lo que muchas veces obliga a gobernar en coalición. Esto hace más compleja la coordinación y la cooperación para las políticas públicas, en un marco de mayor competencia electoral, por recursos y poder de decisión, donde es común ver que un gobierno municipal puede estar encabezado por un partido, el estatal en manos de otro y el federal en otro diferente.

Lo anterior no es ajeno al sistema educativo, incluso su operación a pesar de la descentralización se congrega básicamente en dos niveles de gobierno, el nacional y el subnacional. Las políticas en este sector, sobre todo a raíz de la federalización de principios de los noventa, se da sobre un marco legal más o menos establecido, pero que genera y hace necesaria una gran cantidad de interrelaciones entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, y con diversos sectores de la sociedad, para el diseño y ejecución de las políticas educativas.

Asimismo, la propia naturaleza del sector contribuye a que la implementación y control de éstas deba tener un alto contenido relacional, que la mayoría de las veces rebasa el ámbito normativo-legal, y que muchas veces no se corresponde con acuerdos preestablecidos para

la negociación y la asunción de compromisos; o que en el peor de los casos, no funciona como tal, sino reproduce esquemas de decisión verticales desde la federación o los gobiernos estatales. Solo basta ver los diarios nacionales de los últimos meses donde se da cuenta de las formas en que los gobiernos estatales respaldan en el discurso las decisiones federales, mientras que en la práctica continúan buscando formas para no aplicar la nueva legislación, al menos la que afecta directamente la gobernabilidad de sus territorios.

Estas circunstancias no son privativas del caso mexicano, se enmarcan dentro de un proceso más general, que atañe e impacta de una u otra manera a la mayoría de los países en el mundo, y que se caracteriza por toda una serie de nuevas condiciones –capacidad institucional, desempeño eficiente y responsabilidad- en que se ven obligados a funcionar los estados nacionales, donde destacan los desafíos que, en términos de conducción y coordinación de sus sociedades, significan la reducción en sus atribuciones y la redefinición de las responsabilidades que les son asignadas. Igualmente, destaca el reto que representa para los gobiernos subnacionales la necesidad de enfrentar una nueva dinámica, producto de la recomposición de las funciones gubernamentales nacionales y del nuevo esquema de desarrollo global.

Como bien lo señala Joan Prats, “la política es cada vez menos dirección política de organizaciones técnicas y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobiernos (gobierno multinivel) y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil. Esto requiere grandes capacidades de iniciativa, liderazgo, concertación, prevención y gestión de conflictos, de comunicación, de creación de equipos y redes, etc., fuertemente acompañadas de capacidades de análisis político”⁴

Bajo esta perspectiva, el **objetivo** de la investigación es valorar la capacidad directiva para la conducción y organización de la política pública en educación básica de las últimas dos décadas, y en especial, la situación actual de las configuraciones organizacionales de dirección y gestión de los sistemas de educación básica en los estados del país.⁵

⁴ Prats i Catalá, Joan. Los Desafíos que la Globalización Plantea a la Política y la Gestión Pública. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa. Dirección electrónica: <http://aigob.org/numero-24/248-los-desafios-que-la-globalizacion-plantea-a-la-politica-y-la-gestion-publica-1>

⁵ Para efectos de esta investigación, es conveniente establecer la distinción entre *dirección* y *administración*, entre la *dirección* y la *gerencia*, de la administración pública. Al respecto, es posible seguir a Luis Aguilar (El Gobierno del Gobierno, pp. 48-49) quien establece esta diferenciación, señalando que ambos conceptos “se entienden y utilizan frecuentemente como sinónimos”. Aguilar destaca que la primera distinción fundamental a establecer es que la decisión directiva de las entidades o corporaciones de la administración pública no es una decisión administrativa, no pertenece al conjunto de las decisiones administrativas. Destaca que se trata de una decisión meta-administrativa, por cuanto define el sentido de dirección (los fines, objetivos, futuros) de la organización administrativa en su conjunto y, en derivación, el de las diversas unidades particulares de la organización (tales como direcciones, departamentos, áreas) al: 1) Definir y decidir la visión estratégica de la función pública que la organización/corporación pública debe realizar en conformidad con su mandato legal y con los objetivos y estrategias del plan de desarrollo o de gobierno; 2) Desagregar la visión en los objetivos y metas específicas a alcanzar por la organización en su conjunto y en sus diversas unidades operativas, así como definir las actividades que las diversas unidades deberían ejecutar para realizarlos. 3) Determinar los valores y estándares que los objetivos deben expresar, así como los valores, estándares y lineamientos que las acciones deben respetar al trabajar para su realización. 4) Determinar la asignación y distribución de los recursos, particularmente de los financieros, que las actividades de la organización

Para ello, se plantea revisar la agenda federal en México en materia educativa, desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, con el fin de aportar elementos para mejorar los procesos de gestión de la política educativa, y en última instancia, proponer algunas alternativas –institucionales y relacionales- para sentar las bases de lo que sería una gestión y conducción intergubernamental, aprovechando los avances alcanzados, así como las redes ya establecidas de actores involucrados en el sector educativo a nivel subnacional. Lo anterior, en el contexto de los cambios que actualmente se presentan en el marco internacional, y en la medida de la disponibilidad de información, bajo un esquema de análisis comparado entre las entidades federativas, o grupos de ellas, con el fin de identificar impactos y respuestas de manera diferenciada.

Se plantean también objetivos específicos:

- Investigar el papel que el gobierno federal ha desempeñado antes, durante y después de la descentralización educativa en lo relativo al proceso de gestión y conducción.
- Valorar el estado que guarda la organización y dirección de las Secretarías de educación en los estados del país en lo relativo a la prestación del servicio de educación básica.
- Establecer algunas características comunes y perspectivas de mejora de la gerencia educativa de las administraciones estatales del sector, a través de la identificación de las áreas críticas que inciden en el desempeño de la conducción educativa.
- Aportar elementos para mejorar los procesos de gestión y conducción de la política educativa, desde el punto de vista intergubernamental
- Proponer recomendaciones para la mejora en gestión y direccionamiento de las configuraciones organizacionales de las SEPE.

necesitan para poder realizar los objetivos. 5) Establecer las formas de coordinación que deben existir entre las acciones de las diversas unidades de la organización a fin de evitar el desorden, la incoherencia y el desperdicio de recursos que se traducen en formas de ineffectividad y, en conexión, establecer los sistemas o procedimientos de control de gestión, auditoría y evaluación del desempeño; y 6) Diseñar los planes de contingencia en caso de que ocurran en el entorno o en el ámbito interno de la organización hechos diferentes a los supuestos y las previsiones de la decisión o los planes de acción decididos.

Por decidir la visión de futuro, los objetivos prioritarios, directrices de acción, monto y destino de los recursos, los sistemas de control y evaluación, entre otros, la decisión directiva constituye el marco de referencia vinculante de las múltiples decisiones administrativas particulares o específicas (económicas, organizativas, productivas, de salarios, recursos materiales y humanos, evaluación, trato a los ciudadanos...) que los dirigentes o mandos de la línea de autoridad tomarán a fin de llevar a cabo los objetivos estipulados y exigidos. La decisión directiva, al determinar la intencionalidad y la operación de la conjunto de la administración pública, determina y enmarca el conjunto de las varias decisiones administrativas particulares, que deben estar alineadas con los fines, los lineamientos y los estándares de acción y producto predefinidos por la alta dirección de los organismos públicos. Para concluir esta idea, Aguilar señala que hay un eslabón perdido en los estudios de gobierno, gestión pública y política pública, y que concierne a la gobernanza de la administración pública, ese eslabón es lo que denomina el gobierno del gobierno, el proceso y modo como el gobierno se gobierna a sí mismo, a sus entidades públicas. Parte de esta investigación trata de profundizar en alguna medida sobre este tema.

En términos de gobernanza, y como se verá más adelante, la noción de dirección o direccionamiento, reconoce que el Estado en sí mismo no puede ya sostener la dinámica y el crecimiento, al mismo tiempo que las instituciones políticas no son los únicos actores que pueden definir metas y prioridades en beneficio de la política. Implica también una acción concertada entre lo público y privado, en lugar de una relación de adversarios. Un aspecto interesante al respecto, es el poco interés ideológico que muestra sobre el acercamiento entre el estado y el capital privado, lo cual dos décadas atrás habría ocasionado fuertes críticas desde la izquierda política.

Los supuestos⁶ de que partimos son los siguientes:

- a) Existen cambios en la forma en que opera el Estado en México, y específicamente, en el sector educativo, con un marcado énfasis en términos de dirección y coordinación, así como en aspectos relacionales. Para los gobiernos federal y subnacionales, esto genera la necesidad de asumir nuevos roles, adecuados a las atribuciones y obligaciones adquiridas. A dos décadas de la descentralización, se observa todavía un esquema de relaciones gubernamentales en construcción.
- b) Hay diversos cambios en las formas de dirección y gerencialismo público que son analizadas por la literatura especializada (Agranoff, 2001, Aguilar, 2013) y que comienzan a tener vigencia en el sistema educativo mexicano. La multiplicación de estos cambios, sugieren la necesidad de introducir un esfuerzo analítico, y sobre todo propositivo, desde el punto de vista de la gobernanza en términos de lo intergubernamental (Frederikson, 1997), para abarcar los modelos emergentes de manejo público que tienden a generalizarse, no solo hacia fuera del gobierno, sino al interior del mismo.
- c) La necesidad de desarrollar nuevas habilidades que exige la descentralización, implica atender tanto a las redes de política que surgen cuando se dispersa el ejercicio público, como en general, las diferentes modalidades jerárquicas ya existentes. Es decir, la manera en que se expresan ambas al interior del sistema educativo y las diferentes combinaciones redes-jerarquía con otros sectores distintos al gobierno, pero que también participan en el proceso de hechura, conducción, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
- d) El federalismo educativo en México requiere reformas de nueva generación, que permitan el diseño de nuevas reglas, su instrumentación y reforzamiento, para mejorar el proceso de hechura de las políticas públicas, de los procesos de decisión –menos verticales, más horizontales-, y de la propia administración pública en los tres niveles de gobierno. Asimismo, la reorganización de las relaciones intergubernamentales puede contribuir al diseño de mecanismos para establecer compromisos y arreglos institucionales que permitan la gobernanza (Agranoff, 2001, Aguilar, 2013) del sector educativo y con ello, la gestión-conducción intergubernamental y la mejora en las prácticas de gobiernos más relacionales.
- e) El sistema educativo en México no es homogéneo, presenta situaciones de gran diversidad, lo que se refleja en el desarrollo administrativo de las instancias estatales que gestionan el sistema de educación básica.
- f) El desarrollo administrativo, y del sector educativo en general, parece una variable dependiente no solo del propio desarrollo en cada entidad federativa, sino del tipo de relaciones que han logrado crear el gobierno local y la representación gremial de los docentes de educación básica (de cooperación o de conflicto, permanente o

⁶ Para efectos de esta investigación, de orden cualitativo, se ha optado por establecer estos supuestos como un conjunto de respuestas tentativas al tema que se investiga, que están relacionados con la forma de pensar del autor, y no como respuestas tentativas pertenecientes al objeto en sí mismo, en una relación causa-efecto, como es el caso de las investigaciones cuantitativas. Al final del documento, estos aspectos se retoman para establecer si responden o no, y en qué medida, al problema planteado.

esporádico) lo que, a su vez, está determinado por la correlación de fuerzas entre el gobierno y los representantes gremiales.

- g) Se carece de una estrategia nacional e integral de formación de cuadros subnacionales para la conducción educativa. La combinación de factores políticos y administrativos y la verticalidad de las decisiones, han debilitado la capacidad de las dependencias locales y federales para formar a las personas adecuadas para dirigir los sistemas de educación básica en cada entidad.

Se ha desarrollado un proceso de investigación que consta de cinco capítulos. El primero de ellos, se dedica a establecer un marco de referencia para el análisis. Se analiza el federalismo y la forma de relaciones intergubernamentales que propicia; su evolución en México; los análisis tradicionales del federalismo y el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales; así como los nuevos desafíos de la conducción educativa en un marco federal y ante la globalización.

El segundo capítulo busca construir un marco teórico-conceptual para el estudio de las relaciones intergubernamentales en México, y especialmente en el sector educativo, el cual incluye una propuesta analítica desarrollada a partir de lo que diversos autores han destacado como los “campos emergentes” en las RIG, y que permiten trascender los análisis más tradicionales, -legales, estructural-institucionales, y centro-periferia-. La propuesta se explica al final del apartado conceptual, donde también se detalla cómo será instrumentalizada.

El tercer capítulo se dedica a la formulación de un diagnóstico sobre la conducción del sistema educativo en México, desde el punto de vista de las RIG, desarrollando el análisis a partir de las categorías propuestas en el apartado anterior. En particular, se hace la revisión de las posturas y críticas de mayor importancia sobre la descentralización educativa; la valoración de las relaciones intergubernamentales que se establecieron a partir de la firma del ANMEB; la evolución de las instituciones y las prácticas actuales de la descentralización educativa: las relaciones espaciales, las políticas públicas, los aspectos estructurales, los participantes, y la gestión para la producción y distribución del servicio.

Para el capítulo cuarto se retoman, revisan y actualizan los resultados de un ejercicio aplicado a las autoridades educativas de 10 entidades del país⁷ para valorar el grado de desarrollo administrativo que presentan dichas instancias, e identificar los factores que en opinión de los propios funcionarios estatales tienen una mayor influencia sobre este grado de desarrollo y, en última instancia, sobre su desempeño administrativo. Este apartado ofrece una caracterización que pretende establecer grados de desarrollo administrativo para fines de comparación, que serán útiles en el diseño de propuestas específicas de mejora al final del documento. Sobre la vigencia de este ejercicio, es importante destacar que en reuniones del autor con Secretarios de Educación u homólogos, Subsecretarios de Educación Básica y de Planeación de diferentes entidades durante 2012, 2013 y 2014, ha sido posible confirmar que los resultados encontrados en dicho análisis siguen siendo válidos. Esto se corroboró especialmente a principios de 2014, durante asesorías a una decena de entidades para la elaboración de diferentes documentos relacionados con las

⁷ Ejercicio elaborado en coautoría con Aguilar Villanueva, Luís y Velasco, Ernesto. “*Valoración del grado de desarrollo administrativo de las SEPE*”. Consejo Nacional de Fomento Educativo. México, 2007. Borrador.

Reglas de Operación 2014⁸ para la operación de los programas federales de educación básica, donde era necesario poner en práctica las capacidades directivas y de coordinación que se analizan en esta investigación. De manera no sistemática, también se incorporan opiniones de diversos funcionarios y especialistas en el tema, que son señaladas en cada caso.

Finalmente, el quinto capítulo, de Conclusiones y Recomendaciones, resume algunos aspectos relevantes respecto de la intervención gubernamental y las alternativas para la conducción educativa bajo el esquema de las RIG y en un marco descentralizado; asimismo, presenta los resultados de esta investigación –incluyendo la comprobación de hipótesis- y los principales retos que debe atender la agenda de los gobiernos nacional y subnacionales en materia de dirección/gestión educativa y de formación de cuadros.

El apartado concluye con recomendaciones específicas de fortalecimiento institucional, con énfasis en la creación de *capacidades de conducción*, que es deseable emprendan las autoridades educativas nacionales y estatales.

⁸ Secretaría de Educación Pública. Reglas de Operación para diversos programas federales de educación básica. Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 2013. México D.F. <http://basica.sep.gob.mx/ro2014.html>

I. Federalismo y relaciones intergubernamentales: la conducción educativa y los nuevos desafíos.

Este primer capítulo busca establecer un marco de referencia para el desarrollo general del análisis. Comienza por describir los antecedentes, evolución y características del federalismo en México, incluyendo una breve descripción de los fundamentos del federalismo como forma de gobierno. A continuación destaca la situación actual de las relaciones intergubernamentales y los retos que le impone una realidad cambiante, tanto por los desafíos que plantea la globalización, como por la apertura política; puntualiza de esta manera aspectos como la cuestión fiscal, los cambios políticos asociados a la democratización y la inserción de la economía mexicana en los flujos comerciales internacionales. Un tercer punto se orienta a contextualizar las repercusiones que han traído estos cambios en la actuación del estado en la conducción educativa, sobre todo en América Latina. Concluye el capítulo analizando las diferencias entre los análisis tradicionales de los procesos de descentralización y las nuevas aportaciones que permite alcanzar el enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIG), corriente dentro de la cual se enmarca esta investigación.

1. Federalismo y Relaciones Intergubernamentales: antecedentes, evolución y principales características.

1.1 Antecedentes

El artículo 40 de la constitución mexicana establece que es voluntad del pueblo constituirse en una república federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios que la propia constitución señala. El sistema federal mexicano ha creado tres esferas o ámbitos jurídicos: el federal, el estatal y el municipal. En consecuencia, también son tres los ámbitos de la administración pública en correspondencia con aquellos.

Para la mayor parte de los investigadores de este tema, el origen del federalismo⁹ se encuentra en la búsqueda por las 13 colonias norteamericanas de una fórmula constitucional viable que permitiera hacer un frente común hacia el exterior, respetando la autonomía interna de cada una de ellas. Después de un período de virtual anarquía, en 1787 se origina una convención constitucional; 55 delegados se reunieron para redactar la constitución norteamericana que ha servido de inspiración a otros sistemas federales. Ese documento incorporó varios principios políticos que fueron considerados innovadores en su época.

⁹ En la teoría constitucional, I. Burgoa, F. Tena, H. Fix-Zamudio y S. Valencia, coinciden en considerar que el sistema federal ha sido determinado por los EUA y con la emisión de la Constitución de 1787, en la que se materializa la unión de las trece colonias ya independientes de la corona Británica, distribuyéndose facultades entre dos órdenes, el federal y el local, ambos con órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en el que el orden federal es superior. Burgoa Orihuela, I, 1994, Tena Ramírez, F. 2001.

Entre ellos, la abolición de títulos nobiliarios, un gobierno representativo, posibilidad de acceso de cualquier ciudadano a los cargos públicos, elecciones periódicas para mantener el consenso, división de poderes, protección legal del ciudadano frente a decisiones del gobierno, y finalmente, el sistema federal ¹⁰.

La constitución norteamericana es el antecedente jurídico inmediato del federalismo mexicano. La primera constitución federal mexicana de 1824, se inspiró en buena medida en la de los Estados Unidos de América. Asimismo, las siguientes, de 1857 y de 1917, retoman la inspiración del primer modelo además de la difícil experiencia de un siglo de federalismo. Sin embargo, y en coincidencia con la mayoría de los estudiosos del tema, consideramos que sería un error pensar en nuestro federalismo como una mala copia del sistema político norteamericano ¹¹.

De hecho, tanto la constitución norteamericana como la mexicana de 1824, expresan ideas políticas que habían venido desarrollándose en Europa desde hacía más de un siglo. La revolución francesa había sido el resultado final de la maduración de las ideas liberales y el principio de la universalización del nuevo pensamiento político. Asimismo, en España la constitución de Cádiz de 1812, incorporó las nuevas ideas políticas que incluían el reconocimiento de cierta autonomía geográfica o territorial ¹².

México, o en ese entonces la Nueva España, no era ajeno a estos movimientos ideológicos. Ignacio Pichardo (2002) destaca que quienes piensan que sistema federal era del todo ajeno a los mexicanos, olvidan la diversidad geográfica, de costumbres, de antecedentes étnicos, y aún de tradiciones que caracterizaban al vasto territorio que se independizó de España en 1821. Concluye que si bien el México colonial no estaba integrado por colonias autónomas en lo interno, “la diversidad local aunada a las enormes distancias y escasas comunicaciones, prohibaba la existencia de un sistema federal, más bien que uno centralista”, como los que se ensayaron sin éxito.

¹⁰ Hamilton, A. Madison, J. y Jay, J publicaron 77 artículos en tres periódicos de Nueva Cork entre octubre de 1787 y marzo de 1788 donde argumentaban a favor del federalismo. Estos textos fueron compilados en una obra denominada “El Federalista”, a la cual se añadieron 8 artículos. En este trabajo se sostiene que “la prosperidad de América depende de su unión a través de un gobierno federal”, pues con ello se lograría: proveer seguridad bajo un gobierno más eficaz como mejor medio para la paz; un ejército y salvaguarda para todos; interpretar en el mismo sentido el derecho, y con ello la resolución de conflictos; tribunales instaurados por el gobierno nacional; que lo nacional evite presiones de los estados, que provocan hostilidades; defender el progreso de la unión; que la unión atienda a los intereses del conjunto. Hamilton, A. Madison, J. y Jay, J. Traducción de Velasco, G. 2001. Al respecto, en *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, coordinado por M. Palacios Alcocer, se destaca que en el mismo documento también son señalados los temas de índole nacional: el gobierno, la seguridad, el ejército, la guerra, la diplomacia, el comercio, la deuda, la regulación monetaria, sentando las bases de lo que serían las facultades propias del estado nacional. Se precisa también que la federación no significa la abolición de los gobiernos de los estados, sino que estos serían parte de la soberanía nacional y tendrían un representante en el Senado. Palacios Alcocer, M., 2003.

¹¹ Un ejemplo de ello, es el comentario de Alexis de Tocqueville, quien señalaba que “los habitantes de México quieren establecer el sistema federal tomando como modelo y copiando casi enteramente la constitución federal de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al transportar la letra de la ley, no pudieron transportar al mismo tiempo el espíritu que la vivifica”. Citado por Martínez Sánchez, L. en *Federalismo y relaciones intergubernamentales* (Coordinado por Palacios, op. cit.)

¹² Palacios Alcocer, ibid.

Para la mayoría de los autores (Reyes Heróles, Jesús, 1989) el federalismo mexicano responde a reales y auténticas aspiraciones políticas de las distintas regiones del país, incubadas a lo largo de los siglos de dominación española. Estas encontraron punto de apoyo en la constitución de Cádiz de 1812, y crecieron durante la guerra de independencia. Asimismo, la práctica más visible del federalismo en México, ha dotado a nuestro modelo federal de características propias, que para bien o para mal lo hacen distinto al modelo norteamericano, y lo distinguen de cualquier otro sistema federal en el mundo ¹³, como es el caso de la mayoría de los países que se rigen por esta forma de gobierno. Durante la década de 1810 a 1821, destaca la formación de dos grandes ideales, que aunque aparentemente se inspiraban en principios similares, en el fondo eran irreconciliables. Por un lado, las ideas liberales insurgentes que propugnaban la ruptura total con el imperio, por el otro, las innovaciones políticas y las ideas también liberales incorporadas en la constitución de Cádiz. Lo irreconciliable, surge por la intención plasmada en ésta de retrasar e incluso evitar el desmembramiento del imperio español, por la vía de la modernización política ¹⁴.

De estas dos corrientes de ideas surge lo que en palabras de la investigadora texana Nattie L. Benson¹⁵, representa el germen del federalismo mexicano, la institución política de la diputación provincial. Efectivamente, ella señala que la descentralización no ocurrió bruscamente con la adopción del sistema federal, sino que se desarrolló aceleradamente bajo la constitución española de 1812 por medio de las diputaciones provinciales. Como ejemplo, argumenta que Lucas Alamán, centralista convencido durante la época de la guerra de independencia, aceptaba que estas eran el antecedente natural del sistema federal ¹⁶.

El sentimiento federalista de las provincias se vuelve incontenible, y bajo la constitución de Cádiz se crean seis diputaciones provinciales (México, Guadalajara, San Luis Potosí, Monterrey y Durango) para acudir a las cortes en España durante el período 1812-1814, cuya renovación e instalación se llevó a cabo en noviembre de 1820 ¹⁷. El político

¹³ Jesús Reyes Heróles (1989), al referirse a Miguel Ramos y Arizpe -principal promotor del sistema federal en los albores de la vida independiente del país- destaca al respecto que “De no haber existido la fórmula del pacto federal, probablemente habría terminado por inventarla [Ramos y Arizpe]. A tal punto lo aguijoneaba la necesidad de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades”. En un sentido más pragmático, podríamos agregar que las condiciones del pensamiento político y filosófico en el mundo de esa época, así como las circunstancias en que se desarrollaban las sociedades y el entorno internacional, hacían posible y hasta necesario caminar por el sendero de la propuesta federal.

¹⁴ Benson, Nattie Lee, 1980.

¹⁵ Pichardo Pagaza, I. Introducción a la nueva administración pública de México. Vol. I. 2ª. Edición revisada. INAP. México, 2002.

¹⁶ En 1812, España dicta su Constitución el 19 de septiembre en Cádiz, transformando la monarquía absoluta en una monarquía constitucional de tendencia liberal y democrática. El 30 de septiembre de ese mismo año es promulgada en la Nueva España. Palacios Alcocer, M., 1995.

¹⁷ Cada una sería gobernada por un jefe político, un intendente y una diputación provincial subordinados directamente al gobierno central de Madrid. Las diputaciones de ultramar tenían funciones específicas y no podían legislar, lo cual estaba reservado a las cortes. Sus principales funciones estaban señaladas en el artículo 335 de la propia Constitución y se referían al repartimiento de contribuciones a los pueblos, la utilización de fondos públicos, y el control de cuentas de los pueblos; el establecimiento de ayuntamientos “donde no existan o donde convengan”; proponer al gobierno los arbitrios necesarios para solicitar a las cortes autorización para llevar a cabo obras; promover la educación; dar parte de abusos en cuentas públicas; formar

mexicano Miguel Ramos Arizpe, promueve la creación de otras diputaciones provinciales en el resto del país, con lo que el espíritu federalista empieza a arraigarse antes incluso que se concrete la independencia. Una vez consumada esta, y ya en la discusiones para la elaboración de la Constitución de 1824, se aprueban con relativa facilidad los conceptos de república, representativa y popular. Sin embargo, son las discusiones sobre si se debe adoptar una forma de gobierno federal o central las que consumen más tiempo. Esto se verá reflejado durante el resto del siglo XIX en las luchas intestinas que sufre el país, entre liberales proclives al federalismo y conservadores, promotores del sistema central.

El triunfo del federalismo tuvo dos factores centrales: en primer lugar, la caída del efímero imperio de Iturbide, casi al inicio de nuestra vida independiente, y la restauración del constituyente, así como la actitud de algunas provincias -los estados de México y Jalisco entre ellas-, quienes se declararon libres y soberanos, lo que permitió que la idea de integrar una federación se observara como la forma más adecuada para resolver el conflicto. El segundo factor fue efectivamente que los constituyentes de 1824 reconocieron que la Constitución de Estados Unidos había plasmado con acierto muchas de las ideas políticas de democracia, federalismo y autonomía por las cuales estaban luchando, con lo que representaba un modelo natural que era posible adecuar¹⁸. Las constituciones de 1857 y 1917 también reconocieron jurídicamente el federalismo mexicano. La primera señala que la “existencia simultánea de un gobierno general representando los intereses comunes y nacionales, y estados soberanos ejerciendo amplias facultades para su régimen interior y local, son condiciones indispensables para nuestro futuro régimen político”¹⁹. En su título II indica cuales eran –en esa época- los 24 estados y 1 territorio que conforman la federación. En su capítulo III establecía la división de poderes en los clásicos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, solo estableció una asamblea, llamada Congreso de la Unión, en respuesta a la composición elitista (hombres adinerados, militares, clérigos, entre otros) que hasta entonces tenía el Senado. En su título V estableció la obligación de los estados de arreglar sus gobiernos interiores de la manera prescrita en la Constitución general. En el título VI se especificaron las facultades expresas de los funcionarios federales y las reservadas a los estados. Asimismo, los títulos VII y VIII daban la posibilidad de adicionar o reformar la Constitución, siempre y cuando se contara con dos terceras partes del Congreso y que fueran aprobadas por la mayoría de las legislaturas locales²⁰.

El mismo autor, destaca que en la Constitución de 1917 se mantiene intocable el régimen federal, respetando el esquema planteado en la Constitución de 1857. Consta de 136 artículos en nueve capítulos. El segundo se refiere a la soberanía nacional y la forma de gobierno, y en su artículo 43º señala los estados que integran la federación. El capítulo tercero establece la división clásica de poderes y el cuarto la previsión sobre las responsabilidades de los servidores públicos, señaladas en 1957. El quinto se refiere a la conformación de los estados; el octavo y el noveno hacen referencia a las reformas que

el censo y estadísticas; vigilar a las organizaciones piadosas; velar por las misiones de conversión de indios evitando abusos. Aún siendo centralista, no se puede dejar de reconocer el gran avance político que significó la regulación de las diputaciones provinciales, sobre todo por la gran influencia que tendría – a través de su principal precursor Ramos y Arizpe- en los siguientes años. Martínez Sánchez, Op. Cit.

¹⁸ Pichardo, ibid

¹⁹ Ibid

²⁰ Tena Ramírez, F. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México. 2001

puede hacer el Congreso, nuevamente compuesto por dos Cámaras, después del restablecimiento del Senado en 1874, y por la mayoría de las legislaturas locales.

Si bien es cierto que desde 1824 a la fecha la evolución del federalismo mexicano ha sido muchas veces más formal que real, con una envoltura jurídica federalista en un régimen centralizante, no se puede negar que la doctrina federal forma parte de la realidad política de nuestro país y contiene rasgos distintos a los sistemas unitarios. Ignacio Pichardo Pagaza²¹ resume en diez rasgos específicos, las características que distinguen al sistema federal mexicano:

Rasgos Específicos del Sistema Federal Mexicano

- El estado mexicano posee dos tipos de normas que regulan dos órdenes de gobierno, el federal y el estatal o subnacional.
- Coexisten dos sistemas constitucionales. La propia constitución federal crea los órganos del gobierno federal y establece las bases para la validez de las constituciones y órganos locales.
- Hay supremacía de la Constitución Federal, que otorga validez a las constituciones locales, pero se encuentra por encima de ellas.
- Soberanía de los estados. Diversos analistas coinciden en que el uso del término "estados libres y soberanos" es inadecuado ya que no pueden coexistir dentro del mismo estado dos órdenes jurídicos soberanos. No obstante, la expresión "estados libres y soberanos" resulta útil como recordatorio de que contamos con un sistema federal, frente al enorme poder político acumulado por el centro.
- Los estados tienen idénticos elementos que los del estado mexicano: población, territorio y poder público. Existe una ciudadanía estatal, aunque obviamente no una nacionalidad. Cada constitución local establece requisitos y modalidades para adquirir, gozar, y en su caso perder, la ciudadanía estatal. El poder estatal se caracteriza por su autonomía interna.
- La constitución federal obliga a los estados a adoptar una forma de gobierno republicana, democrática y representativa, idéntica a la nacional.
- Existen dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno. El municipio es la tercera esfera de gobierno; está creado y es regulado por el artículo 115 constitucional. El municipio carece de un órgano legislativo y es la cámara o congreso estatal quien crea disposiciones del orden común que regulan aspectos de la operación municipal. No obstante, cada municipio establece bases reglamentarias para la ejecución de esas leyes.
- Limitación constitucional para los estados para realizar acciones en materia de tratados y aspectos económicos internacionales²².

²¹ Pichardo, ibid.

²² Entre estas: celebrar alianzas, tratados o coaliciones con potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio; prohibir ni gravar directa o indirectamente la entrada o salida de mercancía nacional o extranjera a su territorio; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales; expedir ni mantener disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de procedencia de mercancías; contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera; gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama, distintamente a lo que autorice el Congreso de la Unión. Constitución General de la República, Artículo 117.

- Distribución de competencias. Existen distintos métodos para distribuir las competencias entre la federación y los estados miembros. El primero consiste en especificar detallada y limitativamente las atribuciones de cada uno. El segundo a través de la enumeración limitativa de las atribuciones de los estados miembros, correspondiendo a los poderes federales las facultades residuales. Un tercer método, a la inversa del anterior, señala las atribuciones del poder central correspondiendo a las entidades federativas las facultades residuales. Finalmente, una cuarta opción es un método mixto, donde se establecen facultades residuales y se hace una distribución específica, aunque incompleta, de facultades y atribuciones a nivel federal y a nivel local. Tal es el caso de la constitución mexicana.
- El artículo 124 establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. En la práctica, esto significa que corresponde a la constitución hacer el reparto que competencias, y que los poderes de la federación únicamente pueden realizar las atribuciones que ésta les señala. En ese sentido, todas las demás facultades corresponderían a los estados, que deberán actuar de acuerdo con sus constituciones locales. En última instancia, se dice que la competencia de origen corresponde a las entidades federativas y la delegada a la federación. De aquí es posible deducir el concepto de devolución de facultades, tan asociado los últimos tiempos al desarrollo del federalismo.
- Al respecto, y de acuerdo con Jorge Carpizo (1996), se puede decir que México sigue en este aspecto el principio norteamericano de distribución de competencias: todo lo que no esté expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa. Sin embargo, el propio Carpizo señala que el postulado del artículo 124, difiere del norteamericano en que nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar "expresamente" señaladas. La palabra "expresamente" no aparece en el correspondiente artículo norteamericano lo que es de particular importancia²³.

Fuente: construido a partir de Pichardo Pagaza, I. *Introducción a la nueva administración pública de México*. Vol. I. 2ª. Edición revisada. INAP. México, 2002.

²³ En la práctica, la distribución de competencias es, como bien lo define Carpizo, un asunto "espinoso y de difícil manejo". Encontramos que la propia constitución establece una serie de principios, los cuales Carpizo resume como sigue: facultades atribuidas a la federación; facultades atribuidas a las entidades federativas; facultades prohibidas a la federación; facultades prohibidas a las entidades federativas (hasta aquí, señala Carpizo, la clasificación se basa en el concepto clásico de Bryce); facultades coincidentes; facultades coexistentes; facultades de auxilio; y facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación. La mayoría de los países que han adoptado la organización federal, experimentaron una rápida expansión de las facultades de los poderes federales frente a los estatales. El desarrollo del estado de bienestar durante casi todo el siglo veinte contribuyó a una mayor centralización de las decisiones, sobre todo en aquellas regiones o sectores donde era necesario realizar el crecimiento socioeconómico y no existían las condiciones locales suficientes para ello. En general, la esfera de atribuciones de los poderes de los estados se quedó rezagada tanto jurídica como políticamente. En México, desde el punto de vista jurídico esto se vio favorecido por las llamadas facultades implícitas del Congreso de la Unión. El artículo 73 en su fracción XXX señala que el Congreso tiene facultad para expedir leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la constitución a los Poderes de la Unión. Mucho se ha discutido si los poderes de unión han usado y aún abusado de esta facultad para aumentar sus atribuciones en perjuicio de los estados, y hacer casi inútil el sistema de competencia originaria para los estados y delegada para la federación. Aunque esto parece exagerado, lo cierto es que en la práctica si ha permitido acrecentar el ámbito de competencia de los poderes de unión, y especialmente del ejecutivo.

1.2 Evolución

De la revolución a los cincuentas

Desde la culminación de la independencia y hasta el régimen de Porfirio Díaz en el último tercio del siglo XIX se produjo un largo proceso de involución política de los estados que integraron la Unión. La dictadura ejercida por Díaz necesitaba un poder único y dominante para pacificar, ordenar e impulsar el desarrollo nacional, dando crecientes garantías a la inversión extranjera. Se observó entonces una gran centralización del poder político y económico del país. Esto anuló la débil autonomía que algunas entidades habían mostrado hasta ese entonces. No obstante permanecía, en palabras de Ignacio Pichardo (ibid), la expresión de un vigoroso regionalismo geográfico y cultural manifestado en tradiciones y festividades, folklore, música, cocina, modos de hablar y un fuerte paisanaje entre habitantes de las mismas provincias; había un incipiente federalismo en su dimensión de autonomía política, fiscal, financiera y de desarrollo económico de los gobiernos locales.

Después de la revolución iniciada en 1910, y a pesar de lo dispuesto en la Constitución de 1917, respecto al funcionamiento de un modelo federal, los gobiernos posrevolucionarios continuaron haciendo uso en buena medida del proceso de centralización, aunque por diferentes motivos. Ahora se requería un poder central fuerte para imponer los objetivos económicos y sociales de la revolución. Un elemento que reforzó este proceso centralizador fue la predominancia política del partido único durante al menos cinco décadas.

El resultado de lo anterior fue un círculo vicioso: la debilidad de las administraciones locales y municipales era el motivo que aducía el gobierno federal para ejecutar acciones y programas y edificar obras, estrictamente de la esfera estatal o municipal, mientras que estas permanecían como simples espectadoras de aquello que afectaba o beneficiaba a su población directamente, sin poder intervenir ni desarrollar las capacidades necesarias para hacerlo en el futuro. La mayoría de secretarías de estado y organismos descentralizados actuaban en condiciones de casi total autonomía respecto a los gobiernos locales. Ejemplos relevantes fueron la dotación de agua potable, los caminos rurales, la construcción de escuelas y centros de salud, la construcción de instalaciones deportivas, y la infraestructura para el desarrollo rural, entre otros.

Sesentas a setentas

Al inicio de los sesentas el federalismo mexicano se encontraba en un deber ser jurídico plasmado en los textos constitucionales y en el discurso político, pero poco o nada relacionado con lo que pasaba en la práctica. A fines de esa década se produce el primer rompimiento importante de esta inercia. Los principales argumentos, como se verá más adelante, se refirieron a la necesidad de reducir costos, y acercar las decisiones a los demandantes directos. Se sostenía que no podía permitirse el debilitamiento de la cohesión interna de la federación, reconociendo las desigualdades y la posibilidad de un impacto disgregador. Asimismo, que los estados estaban capacitados políticamente para emprender acciones de desarrollo económico y social. Determinadas obras podrían realizarse a través de los gobiernos estatales con mayor eficiencia, que si las lleva a cabo la federación. Se

buscaron fórmulas políticas y operativas para hacer de cada gobierno estatal un administrador corresponsable de la obra federal.

El instrumento principal para llevar a cabo esos esfuerzos, fue la propuesta de crear una nueva ley orgánica de la administración pública federal²⁴. En ella se introduce la autorización al Presidente de la República para celebrar Convenios de Coordinación con los gobiernos de los estados para "la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas". Asimismo, al inicio del sexenio 1976-1982, se creó un Acuerdo por el que el ejecutivo federal celebraría Convenios Únicos de Coordinación (CUC) con los ejecutivos estatales, a fin de coordinar acciones entre ambos órdenes gobierno en materias concurrentes, así como de interés común. En esta primera etapa, los convenios únicos representaron sobre todo la decisión política para institucionalizar un canal único de concertación de programas intergubernamentales, y significaron una oportunidad para comenzar a vigorizar la capacidad de programación, administración y ejecución de los gobiernos locales. En este sentido, jurídicamente contribuyeron a comenzar a sistematizar las relaciones entre las tres esferas de gobierno.

Su antecedente inmediato fueron los convenios de coordinación fiscal que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había firmado por el cobro de tasas generales y estatales de ciertos impuestos. Los CUC se inician con la transferencia de programas federales de inversión para obras de infraestructura social y económica de alcance local. Estas comprenden obras en cabeceras municipales; mejoramiento de la vivienda y espacios públicos; construcción y rehabilitación de vivienda popular; casas de cultura; instalaciones deportivas; cárceles y penitenciarías; caminos vecinales; carreteras estatales; carreteras urbanas; y aeropistas. Las obras que generalmente se transferían, eran las consideradas como tradicionales, como la ampliación de la dotación de agua; alcantarillado; planteles escolares; construcción y reparación de centros de salud y asistenciales. Su funcionamiento era a través de una propuesta de transferencia de funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos correspondientes a cada programa, por parte de los representantes de los gobiernos locales, misma que una vez aprobada por el área federal correspondiente a pasaba el encargo de los ejecutivos estatales. En palabras de Pichardo (ibid), los principales logros del CUC fueron consolidar una estructura de transferencia y ampliar la cobertura de los programas; facilitar la concertación de acciones con un amplio número de dependencias centrales, con las entidades paraestatales e incluso con unidades de la presidencia de la república; y abarcar gran parte del universo de las acciones de interés común y de competencia concurrente de los gobiernos federal y estatal. Asimismo, se congregaron en mecanismos para formalizar la participación estatal en programas prioritarios del orden federal, como eran en ese entonces el Sistema Alimentario Mexicano y los programas COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), antecedentes de Solidaridad, Progres y Oportunidades.

²⁴ Diario Oficial de la Federación, México. 6 de diciembre de 1976.

Los Ochentas

Para el sexenio siguiente, 1982-1988, el CUC es sustituido por un nuevo convenio que buscaba ampliar las posibilidades de interacción entre gobiernos. En enero de 1983, se crea el Convenio Único de Desarrollo (CUDE). La nueva administración reconoce la excesiva centralización, con el consecuente desaprovechamiento de recursos, desempleo, y migración. Busca entonces profundizar la descentralización, a través de un proceso más amplio y ordenado, aunque gradual, de revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios. El discurso político resalta la descentralización de la vida nacional como una prioridad para lograr un desarrollo más equilibrado en lo económico, político, social y cultural. Reactivar el potencial de las regiones que ha permanecido estático ante la centralización. Una innovación que se puede observar en ese sexenio es la introducción de aspectos relativos a la planeación nacional, que no sólo responde a una lógica interna sino a propuestas del ámbito internacional para reestructurar la administración pública. En este sentido, se dice que la planeación nacional es fundamental para impulsar la descentralización, incorporando instancias, planes y programas en el marco de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, para fortalecer la participación de estados y municipios en la definición y ejecución del desarrollo nacional.

En ese sentido, el CUDE, respondía a la idea de que los convenios de actuación intergubernamental deberían atender una exigencia mayor que la mera coordinación entre los tres órdenes gobierno. La consolidación del CUC había demostrado que era necesario coordinar la participación de los gobiernos federal y estatal, así como de los municipios y los sectores social y privado, para conseguir los objetivos establecidos en la planeación nacional el desarrollo. Se busca transformarlo en un instrumento para impulsar el desarrollo regional.

Los objetivos estratégicos del CUDE, se orientaron a: establecer un sistema estatal de planeación, congruente con el nacional, creándose comités para la planeación del desarrollo estatal (COPLADE), como instancia de comunicación y vinculación entre ambos sistemas; concretar compromisos para la transferencia a los gobiernos estatales en los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, y de salud pública, primero y segundo niveles, así como otras obras y servicios, funciones y recursos que podrían ser transferidas; y a establecer la coordinación de acciones necesaria en materia de fortalecimiento municipal, con el objetivo de ampliar su participación, su capacidad política, económica, social y administrativa, a través de su participación en el proceso de planeación estatal y su vinculación con los COPLADE.

Tres fueron los tipos de acciones que se buscaron apoyar: la de inversión y de gasto federales descentralizados a los estados; las derivadas de las atribuciones específicas de dependencias que requerían coordinación con los estados; y las de competencia estatal que necesitaban de coordinación con el ejecutivo federal. Por su importancia, las principales categorías de programas que existían se referían a programas estatales de inversión mediante los cuales el gobierno federal transfería proyectos de inversión a cada estado; asimismo, programas sectoriales concertados, donde se incorporaban a los convenios únicos acciones realizadas por el gobierno federal o los gobiernos estatales, por sí solos o bien en coordinación con otras entidades; también, programas de desarrollo estatal que

contemplaban la participación de los sectores privado y social, por regiones, sectores o productos; igualmente, programas integrales de desarrollo rural; aquellos dirigidos a zonas marginadas, especialmente dentro del marco del programa IMSS-Coplamar; y programas relacionados con la protección del empleo.

Prácticamente toda la política de descentralización hasta 1988 puso énfasis en la perspectiva estatal, más que en la incorporación de los municipios. Pichardo (ibid) destaca que no podría ser de otra manera puesto que son los estados los creadores y constituyentes el pacto federal, y que están en su derecho a exigir la reivindicación del sistema, lo que explicaría la gran importancia de los convenios únicos de coordinación, primero, y de los convenios únicos de desarrollo, después, con instrumentos de incipiente retorno al federalismo. Aunque esta reivindicación continuó en los siguientes años, se observa un cambio sustancial de la política descentralizadora del gobierno federal, a partir de 1988, privilegiando en buena medida a los municipios y en muchos casos directamente a las comunidades, sobre todo en materia de recursos.

Los Noventas y la primera década del siglo XXI

A mitad del sexenio 1988-1994, cambia la denominación del Convenio Único de Desarrollo, CUDE, por la de Convenio de Desarrollo Social, CDS . El discurso político explicó este cambio aludiendo a la nueva orientación que tendrían estos convenios para transformarse en instrumentos para la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad, o como se le conoció más comúnmente "Solidaridad". Sin embargo, los CDS no fueron el instrumento principal, como podría suponerse bajo un esquema de planeación tradicional, como el que hasta esa fecha se trataba de llevar a cabo. Su verticalidad limitaba sus posibilidades ante el tipo de acciones que se planteaba "Solidaridad". Terminaron por convertirse en una más de las vertientes del programa dominante durante el resto del sexenio.

En el contexto de las relaciones intergubernamentales, el Programa Nacional de Solidaridad estaba imbuido de una idea antiburocrática, y en opinión de varios autores, casi intergubernamental (Aguilar, 1996, Pichardo, op. cit.). Se propuso acudir hasta las comunidades, sobre todo del medio rural o semiurbanas, sin intermediarios para promover trabajos en beneficio directo de ellas. Hizo a un lado a las instancias formalmente responsables de funciones específicas, como la agricultura, la salud, las comunicaciones, obras públicas, la atención a la población indígena y los habitantes de zonas marginadas, etcétera. También dejó de lado en buena medida a los gobiernos estatales y sus dependencias. Considerando que la mayoría de estas comunidades constituyen cabeceras municipales, y que los grandes municipios urbanos representan menos del cinco por ciento del total de municipios del país, se puede deducir el impacto político y social que alcanzó este programa, y sobre todo el impacto que tuvo en las relaciones federación-gobiernos estatales-municipios.

La acción del programa descansaba en dos ideas básicas: la primera era replicar en diversas zonas del país una serie de experiencias exitosas de inversión, donde las comunidades beneficiadas desempeñaban un papel protagónico, junto al presidente de la república y sus más cercanos colaboradores; la segunda, era articular con eficiencia las acciones de la

sociedad y de los tres órdenes gobierno. En suma, se convertía en la política social del gobierno federal. Los principios bajo los cuales operó "Solidaridad" fueron: el respeto a la voluntad, iniciativas y forma de organización de individuos y comunidades, se buscó no imponer condiciones; la participación plena y efectiva de las comunidades en todas las fases del trabajo; la corresponsabilidad en la realización de funciones y la aportación de los recursos humanos, materiales y financieros que cada parte había comprometido; honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos, a través de "contralorías sociales".

Sin duda, "Solidaridad" logró un gran éxito al captar de manera directa las necesidades de las comunidades, y las demandas reales de la población, en el sitio mismo donde éstas se generan. Asimismo, la participación directa de los beneficiarios también contribuyó a su aceptación. En términos de relaciones intergubernamentales, se abrieron espacios para la comunicación y la concertación entre la sociedad y las autoridades, y se lograron generar actitudes ciudadanas más responsables frente a las carencias materiales. Las comunidades y municipios, sobre todo los más pequeños y/o los de menores recursos, reaccionaron con una gran apertura ante la nueva atención que se les prestaba, y sobre todo, ante los abundantes recursos que asignó el programa²⁵.

No obstante, el tipo de organización que practicó "Solidaridad", casi como organización paralela a las propias instituciones del gobierno federal encargadas de la política económica y social, propició que a lo largo de todo el país se formaran pequeños agrupamientos de base denominados "Comités de Solidaridad", cuya lealtad política y reconocimiento era más bien de tipo personal que institucional, hacia los organizadores y promotores del programa, encabezados por la presidencia de la república. Los líderes sociales surgidos a través del programa, muchos de ellos con formación académica y experiencia, amenazaban en convertirse -como una estructura paralela- en una amenaza para el sistema de designación cargos políticos del partido dominante. En ese sentido, resulta claro que al cambio de administración en 1994 el programa transforme su esencia, enfatizando en acciones más de bienestar y localizadas, que enfocándose a la organización comunitaria.

Adicionalmente, la administración entrante de Ernesto Zedillo (1994-2000), hace un análisis crítico de las formas en que se ha atacado la pobreza hasta ese momento, señalando que no se habían combatido directamente las raíces de la pobreza extrema, concentrándose más bien en la infraestructura y las condiciones físicas en las que se desenvuelve la vida de las personas de escasos recursos. La nueva administración buscaría corregir directamente tales raíces: la desnutrición, la enfermedad y la ignorancia. Se crea para ello el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, utilizando sin embargo muchos de los recursos del anterior programa. Evidentemente esto también muestra un cambio en la interpretación de la realidad, que coincide con las nuevas posiciones sobre el mercado y el papel que debe tener el estado en la economía, así como la reorientación y focalización de los apoyos a la pobreza que sugieren en la década de los noventa los organismos internacionales. La propuesta de "Solidaridad" parece ir en un sentido más keynesiano de la participación estatal en los ámbitos económico y social, mientras que la nueva propuesta zedillista del PROGRESA, se enmarca ya en el contexto de los programas de tipo compensatorio, que buscan disminuir las inequidades propiciadas por el mercado,

²⁵ Aguilar, Luis. El Federalismo en México. 1992.

más que ocupar nichos que pueden –y deben, desde este punto de vista- ser ejercidos por el sector privado, como es el caso de la obra pública, agropecuaria, aguas y saneamiento, etcétera.

En síntesis, podemos decir que "Solidaridad" avanzó en la descentralización hacia los municipios, tanto en funciones como en recursos, aunque por su esquema de organización, con una estructura casi paralela a la institucional, esta descentralización estaba sujeta a la existencia misma del programa. Una vez concluido, sería muy difícil institucionalizar las formas de operación. En cambio, PROGRESA desde un inicio se planteó como un programa institucional, asignando gasto y utilizando las vías formales de los gobiernos federal, estatal y municipal para su aplicación.

Esto obviamente también impactó la descentralización de la vida nacional. El fortalecimiento del federalismo trascendió a la mayoría de los programas que lleva a cabo la federación. La nueva política se sustentó en dos grandes líneas.

- Por un lado, la transferencia, o devolución, de competencias a los estados, y una mayor participación de los municipios y la iniciativa privada. Se generaron en este sentido esfuerzos importantes como la educación pública y la salud, así como la privatización de obras públicas y servicios como el agua potable. Asimismo se iniciaron programas para la desconcentración territorial y funcional y otras actividades y servicios que hasta entonces atendía el gobierno federal. Por lo que respecta a la planeación, continuó operando el Sistema Nacional de Planeación, aunque prácticamente como un ejercicio indicativo. Los Comités para la Planeación del Desarrollo (COPLADES) siguen operando hasta la fecha en los estados del país, aunque con características distintas en la práctica. Si bien el gobierno federal ya no los considera instrumentos necesarios para la transferencia de recursos (Pichardo, op. cit.), si continúan participando en la coordinación de acciones, y los gobiernos estatales los utilizan para establecer programas y mezclas de recursos con el siguiente nivel: los municipios.
- Por el otro, la asignación de recursos suficientes para atender las nuevas competencias, por lo menos en la medida en que la federación lo hacía. El aspecto más significativo a este respecto, fue la creación en 1997 del llamado Ramo General 33, "Aportaciones federales a estados y municipios", cuyos antecedentes se detallan más adelante. La importancia de este ramo es evidente, si tenemos en cuenta que se trata de más de casi la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación; solo el rubro educativo representa 25 centavos de cada peso del gasto federal.

A partir de la primera década del presente siglo, y a pesar del cambio de partido en el poder, esta lógica no parece haber cambiado mucho. PROGRESA se convirtió en OPORTUNIDADES, con características similares, más subsidiarias que de auto-organización de las comunidades –afín a los planteamientos de los partidos de derecha- y una administración centralizada. La descentralización de funciones en la práctica es a un ritmo mucho más lento. Si bien se muestra como un hecho irreversible, en especial ante las crecientes demandas de los estados de la federación en términos de facultades y traslado de recursos, parece verse más –y justificarse- como parte de un discurso modernizador, similar

a las propuestas de la nueva gestión pública, la gerencialización de la administración, el incremento de la calidad (ISO), etc., que como una política pública en sí misma.

1.3 Principales características y limitantes del federalismo mexicano

Aún cuando en México se establece una estructura de gobierno federal desde la formación de la república en el siglo XIX y todo el marco jurídico que lo sustenta, es evidente que en la práctica se crearon estructuras de gobierno que muchas veces se orientaban más hacia el centralismo que hacia una organización descentralizada. Como hemos visto, los problemas de territorio, escasas vías de comunicación, y el riesgo de la pérdida de soberanía, impidieron que la estrategia inicial de gobierno fuera descentralizar funciones y fortalecer a los gobiernos locales. En el siglo XX, el proceso de concentración de potestades en la federación, otorgó a ésta atributos que originalmente eran concurrentes o incluso reservados a los estados, lo que se refleja actualmente entre otras cosas, en que más del 90% de los ingresos de estos provienen al gobierno federal. Durante casi todo el siglo se continuó bajo esta lógica, sustentado en buena medida por el propio crecimiento del estado de bienestar y las necesidades del desarrollo que demandaba el país. Es hasta principios de los ochenta cuando el funcionamiento del pacto federal comienza entrar en decadencia. Si bien hasta esas fechas había permitido un intercambio fluido de las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno, el arreglo federal caracterizado por una verticalidad casi jerárquica que prevalecía en el reparto de recursos y responsabilidades, empezó a chocar con las transformaciones que se vivían en el país.

En primer lugar, el cambio económico comenzó a agudizar la desigualdad del desarrollo regional, a profundizar la heterogeneidad estructural del aparato productivo, ampliando la distancia entre un norte-centro moderno y un sur atrasado, en tanto que la infraestructura física y social también se distribuyó desigualmente. En términos de mercado, esto se traduce en una doble lógica: un mercado de mediano y alto poder adquisitivo, y un submercado para la gente de menos recursos, lo que contribuye a la polarización de la riqueza. Se observa pues, un aislamiento de las regiones más atrasadas, con escasas oportunidades de acceso a los mercados externos, bajo dinamismo de las economías locales, carencia de infraestructura, y costos de transacción tan altos que la decisión más racional es aislarse de la economía de mercado²⁶. Por lo que hace al cambio social, este también cumplió un papel importante en el ajuste de las relaciones federales. En particular, la profundización y extensión de la pobreza, producto de la ruptura del equilibrio demográfico, se tradujo en mayor desigualdad, asociada a una escasa dotación de capital humano, que se observa sobre todo en los estados del sur y sureste del país²⁷. En cuanto a la evolución política, esta ha desembocado en mayor pluralismo y competencia. El predominio del partido oficial ha desaparecido, dejando de ser el único referente en las negociaciones intergubernamentales. Las reformas políticas de 1983 a 1994, dieron paso a

²⁶ Ayala Espino, José Luis. Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar. FCE. México, 2003

²⁷ Cordera R. y Zicardi A. Las Políticas Sociales de México al Fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión. Ed. M. A. Porrúa. México 2000

nuevas posibilidades de participación y organización. Especialmente es el proceso de alternancia en los gobiernos locales y estatales, el que ha introducido o renovado el papel de muchos actores, incrementando las posibilidades de participación y crecimiento de los partidos nacionales y locales. Adicionalmente, muchos actores locales comienzan a actuar en una vasta gama de organizaciones no gubernamentales, que pretenden representar y dar forma a un nuevo grupo de demandas y luchas sociales de diversos grupos que por una u otra razón no están representados por las organizaciones políticas tradicionales. Esta apertura, sin embargo, ha generado también nuevas demandas y condiciones de conflicto que deben ser resueltas con instrumentos –formales e informales- que no necesariamente van a la par del desarrollo social.

Finalmente, están los cambios a nivel internacional, que demandan una mayor competencia que ha obligado al país a realizar ajustes en las relaciones intergubernamentales. Si bien la liberalización económica ha mejorado las condiciones materiales en las últimas dos décadas, también se ha convertido en una señal que marca diferencias entre regiones pobres y ricas, o entre sectores más o menos beneficiados. Los beneficios del Tratado de Libre Comercio con América del Norte parece distribuirse en relación a las desigualdades existentes, y las acciones compensatorias que lleva cabo el gobierno federal no necesariamente equilibran esas diferencias.

En suma, el federalismo tal y como se ha venido practicando, parece una estructura de gobierno atrasada, cuyos usos y costumbres resultan claramente inadecuados para enfrentar una realidad más compleja y demandante. Es un federalismo que se enfrenta al dilema de mantener la tutela federal sobre los gobiernos locales –que concibe el reparto de recursos y funciones como un sistema de premios y castigos- y dar paso al mismo tiempo a mayores demandas de éstos, que en la mayor parte de los casos solo reproducen una mecánica de operación donde se premia más la disciplina política que la eficiencia y la equidad.

El siguiente cuadro muestra una sinopsis, con anotaciones propias en *itálicas*, que hace José Ayala (op. cit.) sobre las principales características de federalismo mexicano durante el siglo veinte y en las tendencias previsibles para principios del veintiuno.

Características de las etapas del federalismo en México

I) 1910-1980	II) 1980-2000	III) 2000- (¿?)
Debilidad de las haciendas locales: administrativa, financiera y política.	Fortalecimiento formal de atributos administrativos de las haciendas locales. <i>(En la práctica sigue siendo escasa la captación fiscal)</i>	Nuevo pacto federal. <i>(En la práctica sigue siendo escasa la captación fiscal)</i>
Fuerte dependencia de las haciendas locales del gobierno federal en todos los ámbitos. <i>(Estado de bienestar)</i>	Aumento de los recursos federales vía participaciones. <i>(Reorientación y focalización de programas sociales)</i>	Fortalecimiento del poder de los gobiernos locales en todos los ámbitos. <i>(No necesariamente se refleja en eficiencia)</i>
Bajos incentivos para mejorar las haciendas locales. <i>(Poder centralizado y activismo federal)</i>	Discrecionalidad en la fijación de las participaciones. <i>(Flexibilidad en la aplicación de las fórmulas de participación)</i>	Mejoría de la gestión y las capacidades de las haciendas locales. <i>(Mejora de los procesos pero no necesariamente en la base impositiva)</i>
Pocas capacidades de las haciendas locales para innovar y negociar mejoras.	Nuevas reglas del juego y fórmulas para la transferencia de recursos.	Creciente iniciativa de los gobiernos locales. <i>(Demanda de mayores recursos y funciones, no necesariamente mayor eficacia)</i>
Negociación asimétrica entre niveles de gobierno	Creación y mejoría paulatina del sistema de coordinación fiscal. Nuevos esquemas de negociación.	Negociación sujeta a reglas claras, equitativas y predecibles. <i>(Hasta ahora no se ha podido consolidar un esquema así en la práctica)</i>

Fuente: Construido a partir de Ayala Espino, José. Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar. Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

Es evidente que uno de los aspectos que más se destacan en el cuadro anterior es el papel que juega la cuestión fiscal. Efectivamente, si bien es cierto que federalismo como diseño institucional puede ofrecer una vía para enfrentar los retos del desarrollo económico, político y social de las regiones, estados, municipios y localidades, debe asegurar necesariamente la provisión de ingresos, que provienen de determinados arreglos en la distribución del poder político, los recursos y las competencias. Por lo tanto, se convierte en uno de los elementos de mayor relevancia para las relaciones intergubernamentales, y que ha sido destacado por diversos autores²⁸. El tema fiscal representa la manera de hacerse de

²⁸ Al respecto por ejemplo, D. Krane y D. S. Wrigth (en Jay M. Schafritz, International Encyclopedia of Policy and Administration, Boulder, Co. 1998), señalan que una de las principales dinámicas en las relaciones intergubernamentales es la que se refiere a la asignación y distribución de fondos por jurisdicción y por función. Asimismo, R. Agranoff, (lecturas de clase, Las relaciones y la gestión intergubernamentales) comenta que autores como Oates, 1972 y King, 1984, afirman que las subvenciones intergubernamentales

los recursos necesarios y la forma en que se distribuyen. En ese sentido, a continuación se analiza brevemente el contexto reciente del federalismo fiscal en México.

1.3.1 Federalismo Fiscal

En 1980, se inicia la aplicación de un conjunto de normas que pretendían corregir los problemas más agudos ocasionados por la descentralización, concentración y desequilibrio del modelo federal en México. Una de las más destacadas es la creación de distintos esquemas de coordinación fiscal. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), se inicia como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y pretende regular las relaciones entre niveles de gobierno a través de una "Carta de intención", con la cual estados y municipios renuncian a sus derechos para recaudar los principales impuestos en sus jurisdicciones, principalmente para atenuar las diferencias fiscales y disminuir los efectos negativos en la producción y bienestar de las entidades.

Aunque el SNCF representó un avance importante, tiene limitaciones. La principal de ellas quizás, y así parecen confirmarlo las disputas entre los estados y la federación, es la fórmula ²⁹ que define el monto de los fondos federales participables, que en opinión diversos autores (Latapi, Ulloa, 2000, Ayala, 2003) tiene las siguientes desventajas:

tienen un impacto específico: subvencionan programas que reportan beneficios al margen de la jurisdicción; actúan como un mecanismo de transferencias de fondos eficaces y a veces en equitativos condecoró y poder indagar la capacidad fiscal entre distintas jurisdicciones. También destaca que otros autores (Inman, 1989), han cuestionado los beneficios económicos de las subvenciones, apuntando hacia explicaciones de naturaleza no habiendo política; a este respecto, señala que existen factores políticos que deben ser tomados en cuenta por los empleados públicos, como son el impacto de las subvenciones sobre los programas políticos de los gobiernos subnacionales; el impacto de las reivindicaciones locales sobre las elecciones subnacionales; el papel y la influencia de los especialistas frente a los políticos; las consecuencias de los poderes de los funcionarios nacionales respecto a la revisión, vigilancia y aprobación de la actuación subnacional; así como el papel de las subvenciones como generadoras de conflicto y cooperación, aspecto que tenía subraya Wright (1988).

²⁹ El Fondo General de Participaciones se constituye según la Ley de Coordinación Fiscal, por 25% (1998) de la recaudación federal participable que obtiene la federación por todos los impuestos que recauda, y por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería; no incluye los derechos extraordinarios sobre la extracción de petróleo, ni los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa ni el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos, ni la parte correspondiente al IEPS. Este fondo se distribuye a las entidades federativas de acuerdo a lo siguiente: 45.17% en proporción al número de habitantes en la entidad; 45.17% de acuerdo con un "coeficiente de participación" que resulta de lo que recibió la entidad el año anterior, los impuestos asignables en ese año inmediato anterior (sobre tenencia o uso de vehículos y el especial sobre productos y servicios, además del impuesto local sobre automóviles nuevos) así como el monto de estos impuestos en el segundo año inmediato anterior; y 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante de la entidad que resulten de los dos principios anteriores, o sea un factor compensatorio. (Latapí, P. y Ulloa, M., 2000)

- Supone que hay homogeneidad en las regiones y en los costos de oferta de los servicios públicos. Es decir, no considera diferencias en los costos de producción entre estados y municipios.
- La parte de la fórmula que revisa los cambios positivos en la recaudación tributaria se sustenta sólo en la base especial de tributación y no incluye el potencial recaudatorio de los impuestos, lo que tiende a favorecer a los estados más ricos, quienes generalmente son los que amplían su base tributaria.
- Los criterios sobre los que se basa la fórmula no parece la más adecuada; al estar determinada principalmente por los criterios recaudatorio y demográfico, impone una lógica bajo la cual los estados que se encuentren en una posición u otra puede presionar para dar mayor peso al criterio que les beneficia.
- Resulta poco probable que corrija externalidades, porque usualmente no se condiciona el desembolso de los recursos.

Si bien parece lógico pensar en que una posible solución sería utilizar sólo el criterio de esfuerzo recaudatorio, esto implicaría no atender suficientemente el elevado grado de desigualdad que prevalece en el país. No obstante para corregir algunas deficiencias de la fórmula se han instrumentado diversas medidas, sobre todo a partir de la década pasada. Se han tratado de fortalecer las dos principales fuentes de recursos destinados a las entidades federativas en el sistema fiscal mexicano: las participaciones y las aportaciones.

Hasta 1999, las participaciones que correspondían a estados y municipios se concentraron en el Ramo 26 (denominado originalmente Solidaridad y Desarrollo Regional, más tarde Superación de la Pobreza y finalmente Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), ocasionando que el gasto se ejerciera con un considerable grado de discrecionalidad. A partir de 2000 esas participaciones se programaron en los ramos 28 y 33.

Efectivamente, la estructura de los recursos federales que perciben los municipios se componen de las Participaciones Fiscales Federales y de las Aportaciones, tipificados como ramo 28 y 33 respectivamente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el Cuadro siguiente se muestran los datos correspondientes a dichos rubros entre 2002 y 2007, así como los montos destinados a los municipios en el mismo periodo:

Ingresos y egresos brutos estatales

2002-2011

Concepto (Miles de pesos)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos brutos estatales*	494,251,765	561,029,979	616,367,067	697,515,127	805,174,297	894,122,447	1,057,098,519	1,150,380,940	1,235,616,682	1,374,454,522
Participaciones federales	180,764,359	203,819,654	217,118,121	245,256,345	282,738,454	292,352,911	368,908,983	339,514,298	382,676,996	424,996,924
Aportaciones federales	253,488,852	290,645,697	326,435,893	365,658,010	421,234,691	440,403,344	529,251,205	624,084,123	620,738,382	676,954,240
Egresos brutos estatales */	494,251,765	561,029,979	616,367,067	697,515,127	805,174,297	894,122,447	1,057,098,519	1,150,380,940	1,235,616,682	1,374,454,522
Recursos federales y estatales a municipios	82,355,485	91,247,965	97,985,241	109,229,017	125,161,676	133,470,867	164,412,778	167,185,908	174,837,906	201,676,606

Fuente: INEGI, Estadística Anual de las finanzas Públicas Estatales

*/Actualizado al 31 de mayo de 2013. Las cifras del último año son preliminares.

El Ramo 28 -Participaciones a entidades federativas y municipios- transfiere recursos federales a las entidades federativas y municipios, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, su característica principal radica en que se trata de recursos de uso irrestricto, mientras que los recursos provenientes del Ramo 33 o Aportaciones Federales son fondos de uso restringido.

A partir de la reforma de 2007 se modificó la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, el cual se constituye con el 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable Neta (RFP), y considera criterios de población, participación sobre diversos impuestos federales y la transferencia de potestades, además de los siguientes fondos: Fondo de Fomento Municipal, integrado con 1 por ciento de la RFP; Fondo de Fiscalización, que se integra con 1.25 por ciento de la RFP; Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diesel; Fondo de Extracción de Hidrocarburos; Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto; un porcentaje de 0.136 de la RFP, que se entrega a los municipios fronterizos y marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan; un porcentaje de 3.17 del 0.0143 por ciento del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, que se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural.

Se ha buscado incrementar tanto la base participable como las potestades tributarias. En este sentido, paralelo al incremento de las participaciones, en lo administrativo, los estados empiezan a tener una mayor participación de fiscalización en torno al impuesto sobre la renta y al activo, adicional a su tradicional participación en la fiscalización del IVA.

Por su parte, el Ramo 33 es el renglón presupuestal del gobierno central que agrupa ocho fondos de aportaciones que se distribuyen a los estados y municipios, cuya asignación también se encuentra plasmada en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y se apeg a al calendario anual del ejercicio presupuestal propuesto por el gobierno federal y aprobado

por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Se trata de recursos condicionados integrados por

- ✓ FAEB. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- ✓ FASSA. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- ✓ FORTAMUNDF. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- ✓ FAETA. El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- ✓ FAM. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- ✓ FAIS. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- ✓ FASP. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
- ✓ FAFEF. Fondo de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Los montos en estos fondos se han visto incrementados por la descentralización hacia estados y municipios de muchas de las acciones que se desarrollaban centralmente. Dos de las áreas principales en que se descentralizó un mayor número de acciones fueron la educación y la salud. Sin embargo también se observaron transferencias de funciones y recursos en el mantenimiento de carreteras, obras rurales y apoyo al sector agropecuario entre otros fines. En el siguiente cuadro se muestra la composición porcentual del Ramo 33 para el ejercicio 2014:

Ramo General 33. Distribución de las aportaciones federales a estados y municipios 2014

Total	Monto	%
FAEB	292,583,472,824	53.6
FASSA	72,045,188,147	13.2
FORTAMUNDF	58,666,190,193	10.7
FAETA	5,757,500,650	1.05
FAM	18,637,270,740	3.41
FAIS	57,912,914,754	10.6
FASP	7,921,641,079	1.45
FAFEF	32,054,274,000	5.8
TOTAL	545,578,452,387	100

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2014. Diario Oficial de la Federación (DOF) diciembre de 2013.

Los renglones de educación y salud corresponden a las transferencias derivadas de los convenios de descentralización y representan tres cuartas partes del total de las Aportaciones Federales. Una cuarta parte más se transfiere a los municipios, con una mayor flexibilidad de gasto, aunque en la mayoría de los casos de forma indirecta: a través de las tesorerías estatales. Y la fracción restante es para los estados, también con un margen de maniobra mayor.

En el primer caso, las transferencias para educación y salud, conviene destacar tres aspectos importantes. El primero, es que se trata de recursos condicionados, o etiquetados, y que deben dirigirse a un fin específico, lo cual si bien garantiza su utilización para los objetivos que pretende, limita de cierta manera la autonomía local. El segundo, es que buena parte de estos recursos son fondos destinados al pago de gasto corriente; por ejemplo en el sector educativo más del 90% de los recursos destinados a los estados sirven para pagar a maestros y personal administrativo de los establecimientos descentralizados.

Otro aspecto importante, es que muchas veces la posibilidad de ampliación de gasto tiene un propósito electoral, no siempre prevista por los presupuestos, por lo que pueden llevar a insolvencia financiera o deterioro de las finanzas locales. Un último aspecto clave que resume en general esta problemática, es la necesidad de construir indicadores y establecer instituciones para castigar desviaciones e ineficiencias, premiar a los gobiernos locales que son más eficientes en la asignación y obtienen mejores resultados sociales, y fomentar una política de descentralización eficiente. En cuanto a los recursos municipales, si consideramos que el gasto educativo y de salud está comprometido (irreductible), y que los estados tienen acceso directo a una parte mínima de las Aportaciones, se puede notar lo que parece ser una apuesta para fortalecer las finanzas municipales.

No obstante, si bien es evidente el interés de los gobiernos estatales en ampliar sus potestades tributarias y su participación en los ingresos federales, de no ampliarse la base de recaudación –problema estructural de nuestro país- podría perpetuarse la escasa capacidad para fortalecer las finanzas y las capacidades municipales.

De cualquier modo, es un hecho que el ordenamiento institucional de fiscalización tiene un impacto decisivo en los procesos de coordinación, concertación y negociación entre los distintos niveles de gobierno, dinámica que no parece tienda a modificarse durante los próximos años, mientras no se realice una profunda reforma fiscal, y a pesar de las reformas pactadas recientemente, lo que por otra parte, confirma una vez más como el esquema fiscal influye de manera determinante en las formas de las relaciones intergubernamentales prevalecientes.

2. Federalismo y Relaciones Intergubernamentales en México: Situación actual

2.1 La historia conceptual y social del federalismo

El federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo del Estado unitario. Precisamente el contraste entre uno y otro modelo nos permite elaborar un primer marco para definir a los sistemas federales. Planteado en términos generales, mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una independencia política recíproca, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional.

La diferencia esencial entre ambos modelos es, entonces, la estructura dual del federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política

(independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial. La forma común de este formato dual es la presencia de un gobierno general (denominado nacional o federal) y, por otro lado, determinado número de gobiernos de unidades subnacionales (usualmente estados o repúblicas, además de los Länders en Alemania o los cantones suizos), cada uno con determinadas capacidades políticas que en todo momento evitan vínculos de subordinación o de dominación recíprocos.

El federalismo se define así por una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía. Su esencia es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas: "autogobierno más gobierno compartido".³⁰

La historia conceptual y social del federalismo se remonta a siglos. En cuanto principio, como estructura dual de gobierno y como resultado de un acuerdo o alianza entre partes, algunos autores remontan su origen a las tribus hebreas, a las ligas entre ciudades de la Grecia antigua o incluso a las alianzas entre tribus precolombinas en los territorios del continente americano. Por supuesto, remontar a esas experiencias el origen del federalismo supone un acotamiento del concepto, limitándolo a su contenido etimológico en cuanto "alianza" (del latín *foedus*) entre entes políticos para crear una estructura orgánica superior, generalmente motivada por factores militares. La principal justificación para situar en esas épocas los antecedentes del federalismo es que esas antiguas alianzas mantenían un principio de unidad política que no implicaba la pérdida de autonomía para las partes integrantes del acuerdo.

Como ha ocurrido con todas las expresiones de la sociedad humana, la experiencia del federalismo es previa a su conceptualización y análisis. Este planteamiento, que en primera instancia resulta obvio, tiene utilidad para argumentar que detrás del modelo federal de organización del Estado ha existido una necesidad práctica de organización de las sociedades. El federalismo no es simplemente una idea que una vez concebida se haya traducido en práctica. La relación es distinta. Se trata primero de una práctica, a la cual se construye su concepto y que, posteriormente, éste ha tenido alguna capacidad para orientar el desarrollo de aquélla. La necesidad histórica del federalismo, si podemos llamar así a la práctica humana que lo ha construido, implica entonces que no pueda inventarse o decretarse para determinada sociedad o para cualquier tiempo en la evolución del Estado; requiere de determinadas condiciones sociales que lo hagan factible y necesario.

Quien ha sido reconocido como el primer teórico del federalismo es Johannes Althusius (Althusius, 1557-1638), holandés de formación calvinista, quien en su estudio sobre la evolución de las asociaciones humanas elaboró las primeras ideas sobre el federalismo y la soberanía popular. Sus reflexiones fueron influidas tanto por la experiencia de los aliancistas de los cantones suizos, como por la propia evolución de su país, que una vez conseguida la independencia del reino español en 1579 constituyó las Provincias Unidas de

³⁰ Daniel J. Elazar. Exploración del federalismo. Barcelona, Ed. Hacer, 1990, p. 32

Holanda (United Provinces of the Netherlands). Las aportaciones de Althaus fueron complementadas por Hugo Grotius (1583-1645), quien desde una perspectiva del derecho internacional exploró los cimientos legales para las relaciones entre los Estados, tanto en periodos de guerra como de paz, explorando entre éstas al federalismo como modelo de acuerdo o pacto entre naciones³¹.

Posteriormente, la declinación del absolutismo monárquico y la expansión del pensamiento republicano incidieron en una concepción más afinada del federalismo como modelo de gobierno, especialmente la elaborada por Charles de Secondat, barón de Montesquieu (1689-1755) en *El espíritu de las leyes*, publicado en 1750. Además de argumentar las bondades de la clásica división de poderes en un Estado,³² Montesquieu, en su análisis de los modelos de gobierno, menciona a la república federativa: "Esta forma de gobierno es una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en ciudadanos del Estado, más grande, que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que construyen una nueva, la cual, a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados."³³

Hasta ese momento, a mediados del siglo XVIII, la experiencia histórica más importante del federalismo era la Confederación Suiza, integrada por cantones habitados por diferentes grupos lingüísticos y religiosos y que, aún ahora, con una trayectoria de más de 700 años, constituye el ejemplo más añejo de democracia y de modelo federal³⁴. Para un periodo que en Europa se caracterizaba por la renovación de las ideas políticas, el ejemplo suizo influyó en las reflexiones que hasta ese momento se hicieron sobre el modelo federal de gobierno,³⁵ aunque es muy cierto que durante esa época las prioridades se dirigían más a cuestionar al modelo monárquico y menos a precisar el contenido ideal de los proyectos republicanos. En ese sentido, el federalismo no estaba en la primera posición entre las alternativas; en la mayoría de los casos, las naciones europeas tenían un perfil relativamente integrado -constituido por las monarquías-, por lo cual no cabía la posibilidad de alianzas de tipo federal. El Estado unitario era el modelo dominante, como proyecto y como idea política. En Francia, por ejemplo, país en donde con mayor creatividad se estudiaban modelos de Estado posmonárquicos, finalmente su evolución lo condujo en una dirección ajena al modelo federal y, por el contrario, siglos después arribó al prototipo unitario de Estado democrático. Como ocurría en la mayoría de las naciones europeas, sus condiciones históricas no eran propicias para una alternativa federalista. Hasta el siglo XVIII las experiencias federalistas fueron más una excepción que una regla.

En donde las condiciones políticas y sociales fueron particularmente consistentes con el modelo federal fue en el territorio del norte de América, colonizado por los ingleses, cuyas

³¹ Croisat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Ed. Hacer, Barcelona, España. 1994

³² Retomando los principios establecidos por John Locke (1632-1683).

³³ Citado por Maurice Croisat, op. cit.

³⁴ Actualmente Suiza es una federación integrada por 26 cantones y seis semicantones, con una población ligeramente superior a siete millones de habitantes, con cuatro idiomas (alemán, francés, italiano y rético) y además con una mezcla religiosa de protestantes y católicos, lo cual ilustra sobre su extrema diversidad y la eficacia de su sistema federal para conservar la unidad a lo largo de siglos.

³⁵ La teoría sobre el contrato social de Rousseau (1712-1778) tuvo como una referencia empírica a su natal Ginebra, uno de los actuales cantones suizos.

nacientes sociedades evolucionaron ajenas a las añejas ataduras de las monarquías, de su cultura y de sus élites gobernantes ³⁶.

Para las reflexiones políticas de entonces, en el norte del continente americano el sistema federal ya era una idea conocida, lo mismo que el concepto de separación de poderes valorado como modelo ideal de Estado republicano. No obstante, cabe destacar que el federalismo como opción política para la formación del nuevo país -Estados Unidos de América-fue más un producto impuesto por las circunstancias históricas que un deliberado proyecto diseñado de antemano ³⁷. Lo anterior no impidió que la particular combinación entre la coyuntura de las emancipadas colonias británicas y los antecedentes del pensamiento político europeo motivaran un original desarrollo del sistema federal, así como de los conceptos políticos con los cuales emergió. La relevancia de esta experiencia radica en sus importantes aportes a la evolución del Estado, en general, y del sistema federal, en particular.

Es un hecho reconocido que el federalismo moderno surgió con Estados Unidos, cuyo sistema de gobierno se caracterizó por la integración de un Estado nacional determinado y limitado en sus poderes por el pueblo soberano, quien es la fuente constitutiva tanto de los estados de la federación como del Estado nacional, todo lo cual quedó plasmado en un acuerdo formal, que es el documento constitucional. Los rasgos de este nuevo Estado contemplaban la división de poderes, a la cual los propios estados federativos ya se habían adelantado. En este modelo del federalismo, originalmente el Poder Legislativo es el que tendería a ser dominante, quedando éste integrado por dos cámaras, la primera representando a los estados en términos de igualdad (el Senado), independientemente de sus dimensiones sociales o territoriales, y la segunda representando a la población (Cámara de Representantes). Con esta fórmula se integró el nuevo gobierno nacional -con funciones y recursos limitados- y se preservó, a la vez, la autonomía de los gobiernos de los estados.

36 En este aspecto, el colonialismo inglés fue mucho menos opresivo que el colonialismo de los españoles o portugueses en América, lo cual permitió desde un principio el desarrollo de formas innovadoras de organización social y política. En algunos momentos y regiones, incluso la presencia del gobierno inglés era menos que simbólica. 'La debilidad de la autoridad real en la política de las provincias en América era sorprendente. En algunas áreas, particularmente en las colonias incorporadas de Nueva Inglaterra durante el siglo XVII y en las colonias de propiedad británica a lo largo de su existencia entera, se carecía de la autoridad real impuesta mediante la persona de algún gobernador responsable ante la Corona. La distancia que separaba a Inglaterra de América, las poderosas presiones que ejercían las colonias sobre los funcionarios reales y la ineficacia inevitable de cualquier burocracia enorme, fueron factores que sirvieron para debilitar al poder británico y fortalecer a los líderes de las provincias en los asuntos de las colonias. Durante el siglo XVIII las legislaturas en las colonias ganaron autoridad sobre sus propias prerrogativas parlamentarias, consiguiendo la responsabilidad primaria en la legislación relativa a impuestos y defensa, para finalmente asumir el control sobre los sueldos pagados a los funcionarios de la Corona". Enciclopedia Británica, edición 1997.

37 Cuando comenzaron los conflictos entre las colonias en América y la monarquía británica, éstos fueron motivados por las alzas de impuestos y, sobre todo, por restricciones aduaneras. Ni siquiera la misma independencia había sido un proyecto premeditado, menos aún la integración federal de las colonias. Una vez declarada la independencia, en 1776, se debatió la forma de gobierno que derivó en el pacto federal y en la modernización de este sistema.

Características actuales

Es importante insistir en el acotamiento y restricciones a los que queda sujeto desde un inicio el Estado federal, lo cual se instrumenta por partida doble: por la división de poderes, que a su vez incluye el bicameralismo del Legislativo, pero especialmente por el poder de los estados federados, lo que constituye el rasgo distintivo de este sistema de gobierno. En un modelo federal, el acotamiento del gobierno nacional por los estados es una forma adicional de equilibrio del poder político; o mejor dicho, es un instrumento más para la distribución del poder. Se añade así una rueda más, mucho más pesada, a la tradicional división de poderes.

Como puede suponerse, detrás del anterior diseño gubernamental se encuentra una profunda desconfianza en el poder político, en general, y especialmente en la concentración de éste bajo cualquier forma, debido a su potencial amenaza a la libertad de los ciudadanos³⁸. Asumiendo esta última conclusión, se puede derivar que la estructura del federalismo está inherentemente vinculada a un concepto y a una práctica de no concentración del poder, en abierta oposición a lo que había sido un rasgo típico de los Estados europeos. El federalismo resulta, desde esta perspectiva, una forma de organización del poder político cuya misión es distribuirlo; o dicho de otra manera, evitar su concentración. El cambio no es menor: con el surgimiento de Estados Unidos y de su versión del federalismo se suscitó una profunda reforma de las ideas políticas y del ejercicio del poder.

Por otro lado, entre las innovaciones conceptuales y políticas ligadas a la formación de Estados Unidos se encuentra la redefinición del concepto de soberanía,³⁹ que de haber sido concebida hasta entonces como una atribución de los Estados, fue trasladada como atributo de los ciudadanos, del pueblo. Para la historia de las ideas políticas el giro es significativo, dada la concepción dominante que definía a la soberanía como un poder indivisible y además como una atribución ligada a la esencia del Estado. Desde esta concepción vigente entonces en Europa, nominalmente era imposible la formación de un Estado que supusiera una "cesión" de soberanía a otros estados y que, además, fragmentara el poder político⁴⁰. El federalismo resuelve este conflicto conceptual al hacer radicar la soberanía en el pueblo y al determinar éste la organización del Estado y de sus poderes. Precisamente, una innovación más del concepto de soberanía, de profundas repercusiones políticas, es que jurídicamente establece una relación de subordinación del Estado a los ciudadanos (soberanos en cuanto pueblo), lo cual hace evolucionar a la propia idea de democracia y a sus expresiones constitucionales.

38 "...al generar una difusión constitucional del poder, el federalismo permite que la ambición se contrarreste a sí misma, para el bien del cuerpo político, evitando automáticamente la consolidación de la ambición en detrimento de terceros. En síntesis, está pensado para evitar la tiranía sin perjudicar la gobernabilidad" Daniel J. Elazar, op. cit.

39 "...la calidad de poder supremo que no actúa jamás por otra determinación que la de su propia voluntad" o, en términos más directos, "la capacidad sobre las capacidades", como está definida en M. Mouskheli, Teoría jurídica del Estado federal. México. Editora Nacional, 1981. 363 pp.

40 Jean Bodin (1530-1596) es reconocido como quien sistematizó el concepto de soberanía como poder ilimitado e indivisible para hacer leyes, característica esencial del poder del Estado, lo cual, en su tiempo, justificó el desarrollo del poder absolutista de las monarquías europeas. El concepto sobrevivió hasta el surgimiento de las formas republicanas de gobierno y, especialmente, hasta la "relocalización" del poder supremo, la soberanía, que del Estado pasó a ser una atribución del pueblo.

Al radicar la soberanía en el pueblo, tanto en la forma que asuma el Estado como en cada uno de sus poderes, éstos adquieren un contenido asignado, explícitamente dado y, por consecuencia, un contenido acotado. A diferencia del Estado absolutista, por ejemplo, en donde éste es el poseedor de la soberanía y los límites del Estado podían definirse por sí mismos, lo cual permitía que sus poderes fueran tan amplios como su propia voluntad. De este contraste se puede apreciar la trascendencia política de "invertir" los términos en la relación entre el pueblo y el Estado, mediante la soberanía popular. En el caso de Estados Unidos, la redefinición de la soberanía no solamente permitió la viabilidad conceptual y política de federalismo, sino que en general impactó en la concepción del Estado moderno como Estado limitado en sus poderes, abriendo por esta vía una nueva etapa en la historia del Estado y del poder político ⁴¹. La historia del federalismo moderno está, así, vinculada con la historia del Estado moderno, en cuanto el segundo es constituido como un órgano acotado, plenamente definido por el derecho y de una manera ajena a sí mismo, por el pueblo soberano.

Ahora bien, como se ha indicado, el federalismo añade al modelo republicano de separación de poderes una separación territorial ⁴² de atribuciones y de autonomía determinadas, que usualmente sigue expresándose jurídicamente como soberanía. En Estados Unidos y en otras naciones que tienen una integración semejante, los estados constitutivos de la unión se siguen denominando soberanos, lo cual se ha prestado a contradicciones y debates sobre el concepto de soberanía popular y, por supuesto, sobre el viejo concepto de soberanía estatal. Así, desde la perspectiva de los estados federados -o de cualquier otro organismo político constitutivo de una federación-, en todo momento su "soberanía" está limitada al ser jurídicamente establecida por una Constitución federal, y por otro lado, lo que reivindica el concepto de soberanía es, precisamente, la ausencia de límites, el poder supremo, la facultad sobre las facultades.

El arreglo federal implica, así, soberanías acotadas, por principio. El problema esbozado es una de las paradojas y debates conceptuales más intensos sobre los sistemas federales, que incluso han conducido al cuestionamiento total del concepto de soberanía. Las posiciones han oscilado entre quienes argumentan que ésta no existe (puesto que siempre es relativa), o que debe traducirse en algo más determinado, como el concepto de autonomía, o bien, asumiendo su acotamiento y determinación jurídica, simplemente reducirse a la asignación de poderes, capacidades o atribuciones.

⁴¹ Considerando los elementos anteriores, puede plantearse que en sentido estricto el federalismo impone al Estado un acotamiento triple: primero, porque al crearlo lo determina; segundo, porque establece la separación de poderes; tercero, porque añade una estructura dual a la organización del gobierno y a la distribución de poderes entre la instancia nacional y las entidades federadas.

⁴² Cabe añadir que en la experiencia de los sistemas federales efectivamente ha predominado un criterio territorial para determinar las unidades que integran las partes políticas del Estado y, a partir del territorio, la vigencia o aplicabilidad de sus atribuciones. No obstante, existen también experiencias de tipo aterritorial, en donde predominan criterios lingüísticos o étnicos que no tienen una distribución territorial claramente delimitable y que, sin embargo, han sido reconocidos como unidades políticas dentro de la unión federal. Este último es el caso de Bélgica, país que a lo largo de las últimas dos décadas se reorganizó de manera federal para solucionar las tensiones políticas y culturales entre las comunidades flamenca, francesa y alemana

En nuestra opinión, en el debate se están mezclando dos conceptos de distinta naturaleza. Por un lado, el concepto jurídico de soberanía, como poder ilimitado, como facultad sobre las facultades y, por otro, el concepto político de soberanía, el cual de entrada es un concepto determinado, que en sentido estricto contiene límites, no únicamente para los Estados federales sino para cualquier Estado, especialmente en la coyuntura internacional contemporánea ⁴³. Estos límites son tan precisos como lo sean los entornos siguientes: la práctica efectiva de las relaciones entre las naciones, el derecho internacional, el derecho interno de cada nación y el interno en cada órgano gubernamental federado. Independientemente de quién sea el sujeto de la soberanía -el Estado o el pueblo-, el ejercicio político de ésta siempre ha tenido un contenido determinado.

Más aún, puede argumentarse que históricamente la soberanía nunca ha sido absoluta, como pretende su concepto jurídico. Los estados o las partes componentes de una federación pueden justificar la preservación de su soberanía en la medida en que su integración a la unión es un acto voluntario, un pacto o un contrato de alcance histórico. También, en la medida en que dispongan de los instrumentos para participar, de manera permanente y efectiva, en la conformación de la voluntad colectiva de la federación, sin menoscabo de su propia integración política. No obstante, en ambas circunstancias se trata de prácticas determinadas, con contenidos y procedimientos definidos, por los cuales la soberanía inevitablemente transita de su contenido jurídico a su ejercicio práctico, de naturaleza política; una vez en este último terreno, no existen las categorías absolutas. Los estados federados pueden entonces llamarse soberanos desde la perspectiva del concepto jurídico, pero haciendo la aclaración de que este concepto no puede aplicarse tal cual como concepto político.

Ahora bien, la separación de las anteriores dimensiones conceptuales no invalida los principios jurídicos del sistema federal y, por el contrario, ayuda a evaluar a los federalismos concretos desde la perspectiva de sus relaciones entre las instancias federadas y el todo nacional. La soberanía, en este último contexto, se refiere a la capacidad de los órganos federados para reproducirse políticamente por sí mismos, para participar en la formación de la voluntad colectiva reflejando sus propios intereses y, especialmente, para conservar una relación de no subordinación respecto del gobierno nacional.

Para resumir, de la experiencia de Estados Unidos y de otros sistemas federales en el mundo se han destacado los siguientes principios característicos de este modelo de gobierno:

- Principio de separación: una Constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno.
- Principio de autonomía: cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, "soberano", en su ámbito de competencia definido por el principio precedente.

⁴³ David Held, "Democracy, the Nation-State and the Global System", en David Held (ed.), *Political Theory Today*, Stanford, Stanford University Press, 1991, pp. 197-235

- Principio de participación: las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales. En general, esta participación se ejerce formalmente en el marco del bicameralismo federal ⁴⁴, y más allá, añadiríamos, en el ámbito de las relaciones intergubernamentales.

2.3 La exigencia para renovar el federalismo en México

A la luz de esquema conceptual expuesto, es posible concluir que la exigencia para cambiar la estructura del federalismo en México no parece ser producto de la casualidad ni un caso único. Realmente, las presiones para renovar el pacto federal, modernizar la administración pública y la descentralización, parecen ir aparejados a la apertura política y el crecimiento de la globalización. Especialmente en América Latina esto ha sido evidente, y aunque con patrones distintos, se confirma la regla. Temas del federalismo como la democracia, soberanía, estado de derecho, pluralidad, etc., se involucran con argumentos relativos al desarrollo económico y social de nuestros países.

En general, la democratización demanda más autonomía de los gobiernos subnacionales, así con un fortalecimiento político y financiero de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo; pero además está también presente la idea de la reforma del estado, que pone el acento en problemas ampliamente conocidos, como la eficiencia, la corrupción y el burocratismo del gobierno federal. Asimismo, la crisis fiscal y económica ha obligado a los estados a recortar gastos y con ello, las responsabilidades del gobierno bajo distintas modalidades, entre ellas su transferencia casi forzada a los siguientes niveles de gobierno, lo que al final de cuentas reveló la precariedad de sus administraciones.

De acuerdo a José Ayala (2003), en México, la descentralización y la reforma del federalismo tienen tres grandes ejes:

- a) El agotamiento del modelo de fiscalidad adoptado, que fue diseñado para mantener estabilidad macroeconómica y modernizar la administración pública, reduciendo los costos de la centralización, y los que generaría la descentralización de algunas actividades que buscaba aliviar la pobreza y aumentar la calidad del gobierno. La crisis del estado Keynesiano en los setentas se tradujo en un déficit fiscal crónico que no pudo sostener el esquema de expansión que había tenido hasta entonces.
- b) Los cambios políticos asociados a la democratización. Durante la última década del siglo XX, tanto los grupos oficialistas como la oposición, izquierda o derecha, ensalzaron los beneficios de la descentralización. Los primeros, en un afán de modernización inaplazable. Los segundos con el propósito de presionar al gobierno para abrir espacios en las estructuras de poder. La descentralización se convirtió en un instrumento más de lucha contra el gobierno, la oposición generó demandas muy específicas como reglas más claras y transparentes en la asignación de recursos a través de las participaciones federales; fórmulas verdaderamente equitativas que favorezcan a los estados pobres; modificación del marco legal para fortalecer la presencia de los

⁴⁴ Croisat, M., op. cit.

gobiernos locales en las decisiones federales; y una mayor devolución de poder para tomar decisiones sobre las políticas en sus respectivos niveles de gobierno. La apertura de espacios políticos en los niveles municipal y estatal durante los últimos 15 años ha permitido que estas demandas pasen de ser estrictamente de los partidos políticos, a propuestas estructuradas por gobiernos estatales y/o municipales hacia el gobierno federal.

En respuesta, el gobierno desarrolló acciones de descentralización que en el discurso están dirigidas a incrementar la autonomía de los gobiernos estatales y municipales. No obstante, al menos en los primeros años de los 90's, pareció observarse un doble propósito, por un lado, debilitar a grupos poderosos de presión, como el caso del magisterio y de los trabajadores de la salud, y por otra fortalecer realmente a los gobiernos locales.

Desde nuestra perspectiva, en realidad hasta ahora el proceso da la impresión de converger en un esquema de relaciones intergubernamentales que parece estar redefiniéndose, con un énfasis especial en la distribución de los recursos, más que en términos de mejorar la eficiencia y la calidad en la oferta del servicio, así como en el impacto de las políticas públicas. No se observan canales institucionales adecuados para ello, con múltiples vías de subida y de retroalimentación, así como con la garantía de ser considerados realmente.

- c) La inserción de nuestra economía en los flujos comerciales internacionales. Las últimas dos décadas han sido de gran importancia para nuestro país en lo que se refiere a la apertura comercial. Esto hace necesario la descentralización en la producción de bienes y servicios con el fin de lograr una mayor autonomía de las regiones y de los gobiernos locales. En un principio, el gobierno federal sostuvo que los beneficios de la apertura hacia los mercados externos podría derramarse de forma similar en todas las regiones de país, e incluso beneficiar a las más atrasadas. No obstante, después de 20 años de iniciada la apertura, podemos observar que las oportunidades de acceder a los mercados externos no se distribuyen uniformemente en el país: mientras para algunas regiones los costos son demasiado altos y poco competitivos, en otras los beneficios son elevados, generando desequilibrios a veces incluso entre regiones de un mismo estado federal. Asimismo, una situación similar se observa a nivel de sectores económicos y sociales, donde la exposición al exterior muestra mayores o menores impactos de acuerdo al rubro de que se trate.

En términos de estructura, es necesario reflexionar sobre cómo es que los cambios en los planos económico, social, político e internacional terminaron por erosionar las bases en las cuales se había sustentado el pacto federal hasta la segunda mitad del siglo XX, y cómo es que ha cambiado. Es necesario, ya que son una muestra tangible de la necesidad de una nueva institucionalidad en materia de federalismo, de nuevas reglas del juego para todos los actores, y por supuesto, de nuevas relaciones intergubernamentales.

2.4 Federalismo, instituciones y Relaciones Intergubernamentales en México

Aunque el marco jurídico establecía como obligatorio el federalismo, hasta años recientes había en la práctica una notable discrecionalidad del ejecutivo nacional y un férreo control de información, lo que se expresaba en la concentración excesiva del poder en el gobierno federal y especialmente en el presidente, lo que aún parece estar marcando la actual etapa de transición del país. Las relaciones intergubernamentales obviamente respondían a este entorno. El costo de esta situación fue mantener un alto grado de dependencia de los gobiernos locales hacia el gobierno federal. El manejo discrecional de la asignación de recursos otorgó al presidente un enorme poder para organizar las coaliciones políticas con grupos y gobiernos locales a fin de sacar adelante sus proyectos.

En términos de relaciones intergubernamentales, las estructuras formales de gobierno que realmente debería fomentar los principios de correspondencia, coordinación y equidad no eran respetadas en la práctica; la estructura federal horizontal entre ejecutivo, legislativo y judicial había quedado bajo el control de un ejecutivo extraordinariamente fuerte. Por su parte, la estructura vertical -gobierno federal, local y municipal- concentró el poder en la cúspide de las estructuras federales. La lógica de este esquema era la que daba estabilidad a las estructuras de gobernación y particularmente, a las relaciones entre niveles de gobierno, pero también mantenía baja la capacidad de negociación y regateo de los gobiernos estatales -e incluso su interés por que así fuera-, hasta reducirlos a meros apéndices de los designios federales, y con sólo una capacidad muy reducida de autonomía para ejercer su soberanía; lo único que les permitía defender sus poderes residuales era su constitución local. La mayoría de ellos reprodujeron estos mismos patrones de funcionamiento hacia los municipios. Este esquema de relaciones intergubernamentales resultó funcional durante muchos años entre comillas al sistema político mexicano en su conjunto, a costa de mantener y aún ampliar procesos negativos: propicio la elusión de responsabilidades locales constitucionales y tendió a reforzar la típica conducta de premios y castigos frente a un mando autoritario. El resultado más ostensible fue la virtual abdicación de los atributos formales de un federalismo fuerte (Caminal, *ibid*).

En este marco de relaciones intergubernamentales, ¿cuál fue el papel de las instituciones que sustentaban el sistema federal?. Evidentemente en un contexto como el que acabamos de describir, con una centralización sensiblemente más alta, las instituciones que permiten el funcionamiento del federalismo, -como el sistema judicial, la protección y defensa de convenios, contratos, derechos, el cumplimiento de las leyes, el control gubernamental, etc.- son también menos sólidas, porque la relación y sobre todo la negociación entre los órdenes y niveles de gobierno son notablemente desiguales. De acuerdo con Ayala (*op. cit.*), esto se expresa en diversos planos, como por ejemplo, en la obtención, procesamiento y uso de la información, la capacidad y organización limitadas de las administraciones locales, y la falta de independencia política. De la misma manera los actores son heterogéneos y sus intereses están muy diferenciados que acuerdo a los niveles de gobierno que representan.

Esta heterogeneidad tiene consecuencias importantes. Por un lado, existe un grado de conflicto potencialmente alto entre niveles de gobierno, que en el extremo puede conducir a riesgos de gobernabilidad, aunque lo más probable es que se refleje en una asignación

ineficiente e inequitativa de los recursos. Por otro lado, los incentivos entre los actores aumentan progresivamente, lo que en una situación de recursos escasos puede llevar a la confrontación de intereses; efectivamente, mientras que los incentivos del gobierno federal son mantener el control sobre el sistema de financiamiento público, la estabilidad macroeconómica, y la defensa de la soberanía, el incentivo de los gobiernos estatales es atender las demandas sociales de sus gobernados y estar cada vez más cerca de sus necesidades. A. Díaz (en R. Arellano, 1996) señala que el federalismo plantea un problema clave: cómo elaborar un sistema de recaudación, distribución de transferencias y participaciones –y añadiríamos facultades–, así como de asignación de gasto, que sea aceptable para jugadores desiguales, que tienen sus propios intereses incentivos y que no desean caer en un juego de suma cero.

En términos generales, se puede observar que las instituciones no han funcionado satisfactoriamente, sobre todo si se analiza su comportamiento a la luz de los retos que imponen los cambios económicos, políticos y sociales que enfrenta el país. Es posible pensar entonces en que si se introducen ajustes en las instituciones que rigen al federalismo mexicano, podrían mejorar significativamente las relaciones intergubernamentales en sus distintos planos, lo que permitiría atenuar problemas de información y desalineación de incentivos indispensables para consolidar un proceso sano de descentralización, y en general del federalismo en el país.

3. Análisis tradicionales del federalismo y el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales.

La tradición investigadora sobre los gobiernos nacionales y subnacionales tanto en sistemas unitarios como federales, ha sido predominantemente legalista y hace hincapié en los instrumentos jurídicos y las normas de procedimientos, o en el mejor de los casos, en la estructura de gobierno y del financiamiento público⁴⁵. Sin embargo los gobiernos son juzgados tanto por lo que hacen como por lo que son; implican la existencia de múltiples programas y organizaciones. Por ello, los responsables públicos deben convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados. Esta movilización tiende a producirse cada vez en mayor medida sin sujeción a los límites formales entre organizaciones y unidades de gobierno; dando lugar a la necesidad del estudio y la práctica de las relaciones intergubernamentales (RIG) (Rose, citado por Agranoff, op. cit.).

La principal tarea cotidiana de gobierno consiste en la organización y prestación en todo el territorio nacional de los servicios propios del estado de bienestar. El funcionamiento de los programas a nivel nacional requiere de la capacidad para organizar, distribuir y coordinar tareas y responsabilidades sobre una amplia base territorial, con participación de múltiples comunidades subnacionales de gobierno y de diversos agentes locales. El gobierno central fija parámetros y normas, pero no necesariamente administra los programas ni establece parámetros de decisión, lo que implica interdependencia, autoridad y asignación de

⁴⁵ Agranoff, R., Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales, en Cambio Político y Gobernabilidad, Merino Mauricio (coordinador). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración, CONACyT, México 1992.

competencias. Esto supone un estado no monolítico, una realidad compleja en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio.(ibid), que se refleja en la conducción-gestión de la política pública, y sobre todo en las decisiones que se toman, el proceso en que se lleva a cabo esta toma de decisiones, y cómo se asumen en la práctica cotidiana.

Lo anterior da lugar a vínculos relevantes entre organizaciones involucradas en la prestación de servicios, que no necesariamente aparecen en las normas jurídicas, sino en aquellos criterios mínimos -formales e informales- que surgen de la necesidad de la actuación coordinada. Según Hanf (ibid), las decisiones adoptadas a cualquier nivel están influidas por las relaciones que existan tanto entre los distintos niveles como entre las diferentes áreas funcionales de actuación. En este sentido, la cuestión crucial de estos entramados organizativos es, según Rose (ibid), la relativa a los mecanismos de interrelación. A este respecto, aun cuando todavía parecen predominar en el manejo público los modelos jerárquicos y oligopolístico (jerárquico-autoritario y donante-receptor), parece ser el intergubernamental/interorganizativo el que más se ajusta a los cambios que se están produciendo en el mundo.

D.S. Wright⁴⁶, señala que el concepto de relaciones intergubernamentales se originó en Estados Unidos en la década de los treinta y que W. Anderson proponía una definición básica ya en los años sesenta, señalando a las RIG como “un importante contingente de actividades o interrelaciones que tienen lugar en unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” (Anderson, citado por Wright, ibid). A partir de fines de los setentas, el concepto cobra nuevos bríos sobre todo a raíz de los cambios producidos en la administración Reagan. En América Latina es hasta años recientes cuando se observa un mayor interés, sobre todo originado en la apertura democrática de los noventa y es política de descentralización y privatización en la región.

Pero, ¿cuáles son las ventajas de utilizar el enfoque de las RIG?. El propio Wright señala cinco factores. En primer lugar, las relaciones intergubernamentales trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o local) y el local, y/o entre distintas unidades del gobierno en todos sus niveles. A esto se añaden las que afectan a las unidades monofuncionales de gobierno, empresas públicas, empresas privadas, organizaciones sin ánimo de lucro, y organizaciones que actúan en las fronteras del sector público; es decir, se trata de toda una suerte relaciones verticales y horizontales. A este respecto, Guy Peters (1998) señala que los estados nacionales tienen relaciones hacia arriba -con otros estados, instituciones y actores supranacionales-, hacia abajo -con los gobiernos subnacionales y los actores domésticos-, además de las relaciones horizontales⁴⁷.

Por otra parte, las relaciones intergubernamentales trascienden también el enfoque jurídico incluyendo una rica gama de acciones y concepciones informales de los funcionarios, que

⁴⁶ Wright, S. Dale. Para entender las relaciones intergubernamentales. FCE. México, 1997.

⁴⁷ Peters, Guy. Managing horizontal government: the politics of coordination. Public Administration. 1998.

de otra manera que verían sumergidas. Los poderes legales, las acciones formales y los acuerdos, han tendido a dominar el pensamiento y la práctica del federalismo, lo cual aunque resulta comprensible, si se considera que los países se gobiernan por leyes y no por personas, es limitativo para un análisis más completo del sistema.

Un tercer factor, es que las RIG's no contienen distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad, únicamente se dan relaciones entre personas, en tanto que bajo el concepto tradicional de federalismo se involucra un conjunto jerárquico de relaciones de poder o autoridad, donde el nivel nacional es presumiblemente superior ⁴⁸.

Otro elemento es el referido a la preminencia de las políticas. Muchas de las investigaciones sobre el federalismo han desdeñado los esfuerzos que se han hecho para formar un cuerpo viable de teoría que explique cómo se formulan y se instrumentan las políticas públicas. En contraste, la búsqueda de conceptos y de resultados empíricos en el ámbito de los estudios de políticas ha ocurrido simultáneamente con los esfuerzos para aclarar las relaciones intergubernamentales (Wright, *ibid*). Por ejemplo, la intersección de intereses de estudios de RIG y políticas ha favorecido el desarrollo de un enfoque que contribuye a elegir entre mejores y peores políticas, a establecer procesos de decisión más relacionales y mejor informados.

Aplicado al contexto de RIG, el enfoque de elección de políticas plantea preguntas que tratan sobre fines y medios, de sustancia y procedimiento. Al respecto, un ejemplo que propone el propio Wright es bastante ilustrativo:

Ante la autorización de un incremento en el presupuesto por el congreso, un estudiante guiado por un concepto tradicional de federalismo muy probablemente haría las siguientes preguntas:

- ¿cuál es la base legal para esta acción?
- ¿existe la necesidad?
- ¿han fallado los estados en atender la necesidad que se pretende cubrir?.

En cambio, un estudiante guiado por las RIG, se plantearía por ejemplo:

- ¿quiénes fueron los funcionarios clave que obtuvieron la aprobación?
- ¿cuáles fueron sus metas explícitas e implícitas?
- ¿qué otros medios se consideraron para lograr estas metas?
- ¿qué fórmulas se consideraron y adoptaron para distribuir los

⁴⁸ Al respecto, Wright destaca las obras de Roger Gibbins, *Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States* (Toronto, Butterworths, 1982), y Richard Rose, *The Territorial Dimension in Government: Understanding the United Kingdom* (Chatham, N.J. Chatham House, 1982), para los lectores interesados en las tensiones entre poder y territorio. Wright, *op. cit*.

fondos entre los estados?

¿quién administra la transferencia, y cómo se realiza esta?

¿cuáles fueron los lineamientos creados por la transferencia y la asignación de fondos?

¿qué comunidades solicitaron fondos?

¿cuáles recibieron fondos y cuáles fueron rechazadas?

¿cuáles han sido los efectos de estos fondos?

¿cuál ha sido el impacto específico?

¿se habrían obtenido los mismos resultados de diferente manera?

¿el programa, es probable que permanezca, crezca, desaparezca?; y otras cuestiones similares.

Por último, un quinto aspecto que da ventaja a las RIG sobre los análisis tradicionales, es que las relaciones intergubernamentales son un término distinto y apropiado, de uso más restringido y limitado, y que contiene escasa carga emocional, a diferencia del de federalismo, al cual se le han agregado demasiados adjetivos (cooperativo, operativo, nuevo, maduro, plural, etc.), modificando su idea principal como concepto histórico significativo, lo que ha embotado su significado y alterado su capacidad analítica, lo cual no significa de por sí inutilidad, sino más bien sugiere una manera diferente de referirse a las relaciones interjurisdiccionales, múltiples y complejas de un sistema federal.

A este respecto, Ostrom (Agranoff, op. cit.), introduce el concepto de Gobierno Multiorganizativo, señalando que todas las democracias recurren a sistemas de gobierno que llevan implícita la existencia de instrumentos multiorganizativos. ¿Cuáles son estos instrumentos?. La propia autora llama la atención sobre la similitud que hay entre varios principios del federalismo señalados por R. Davis (1956), y los mecanismos multiorganizativos de los gobiernos unitarios. Estos son: que el gobierno central y las unidades subnacionales sean libres de perseguir sus propios fines, siempre que ello no implique la destrucción de la esfera de actuación del otro; que cada nivel esté en posición de controlar unos recursos financieros suficientes que le permita el ejercicio de las funciones que les son propias; y que exista un equilibrio razonable en la distribución de competencias. Ostrom concluye que ambos sistemas, federal y unitario, reconocen en mayor o menor medida esto y que las relaciones entre lo local y lo nacional están regidas por la lógica del mercado político. Todo ello, requiere por lo tanto un enfoque de RIG para analizar las interrelaciones entre los distintos niveles a partir de gobiernos multiorganizativos.

En suma, el enfoque de las RIG's hace visible la variedad de colores, del terreno y las pautas del panorama político que antes estaban oscurecidas, y proporciona una base conceptual diferente sobre la cual explorar y resumir experiencias recientes y actuales no sólo de funcionarios públicos sino de ciudadanos (Wright, op. cit.). En este sentido, para Agranoff los enfoques intergubernamentales contemplan una más amplia variedad de

organización, conductas y tendencias, y no ignoran o infravaloran los análisis formales, sino que intentan superar los límites de la fuerte tradición jurídica inherente al federalismo; su connotación política incrementa su utilidad para el análisis, ayuda a conservar su precisión y favorece la necesaria acumulación de conocimiento.

4. Conducción educativa y globalización: la reforma y los nuevos desafíos

4.1 Antecedentes

La entrega del servicio educativo en México como en la mayoría de los países de América Latina, ha seguido tradicionalmente un patrón casi reservado al sector público, tanto en su financiamiento como en su provisión. La organización del sistema se ha caracterizado por la centralización en la toma de decisiones; la exclusividad del Estado en la fijación de programas y metodologías de enseñanza, sin diferenciar en la mayoría de los casos por regiones, sectores económicos, razas o etnias; la obligatoriedad de la enseñanza básica; y el financiamiento según la capacidad instalada.

Adelantándonos un poco, podemos decir que hasta hace muy poco tiempo se comienza a reconocer en la sociedad alguna capacidad de autoregulación o autogobierno. No solo en América Latina sino en la mayoría de las sociedades en el mundo occidental, se observa una opinión generalizada en cuanto a la necesidad de reorganizar el servicio educativo. Si bien se reconoce que su cobertura ha crecido sustancialmente, esto no ha ido aparejado por una mejoría perceptible en la calidad y en aspectos específicos como la inclusión de la diversidad. Se llama a la profundización de las reformas descentralizadoras de los últimos años, la participación social y el apego a la organización federalista, como mecanismos para concretar la reorganización de los sistemas educativos.

Sin embargo, más allá de la manera en que debe llevarse a cabo esta reorganización, la raíz del debate, se ha centrado sobre todo en el papel que le corresponde desempeñar al estado, en un entorno donde las tendencias internacionales se orientan más hacia la reducción de sus tareas, y donde la inserción de los países latinoamericanos en la globalización obliga a los estados nacionales a enfrentar al mismo tiempo dos niveles aparentemente contradictorios: el regional-local y el internacional (Caminal, 2002). Las preguntas centrales del debate se refieren a: ¿cuál es la función del sector público y qué espacio debe tener el sector privado?, ¿a través de qué método puede proveerse un servicio más eficiente?, ¿cómo puede obtenerse un acceso más equitativo?, ¿es necesario algún tipo de diferenciación a nivel de los consumidores?, ¿provisión o regulación?, ¿constituye la descentralización en sí misma una alternativa correcta?, ¿subsidio a la demanda o a la oferta?. Adicionalmente, como política pública, se visualiza a la educación como un vehículo privilegiado de las políticas sociales: iguala oportunidades, reduce los niveles de exclusión social e incrementa la equidad; al mismo tiempo, junto con la salud, son dos de los pilares de la inversión en capital humano que puede hacer una sociedad para garantizar su desarrollo⁴⁹.

⁴⁹ BID. Social Development Strategy Document. Washington, D.C. Julio de 2003

Con el fin de establecer un marco general para el análisis de la experiencia de descentralización de la política educativa en México, en este apartado se busca estudiar las razones por las cuales es necesaria la participación estatal en lo que algunos denominan el “mercado educativo”, así como las cuestiones que han planteado las reformas en América Latina, haciendo una aproximación a algunos de sus principales resultados, orientación y enfoques. Se busca identificar al final del camino algunos factores que desde nuestro punto de vista limitan el éxito de las reformas, y establecer puntos de reflexión sobre sus alcances y perspectivas, enfatizando, de acuerdo a nuestra temática principal, sobre las responsabilidades básicas y las nuevas habilidades que el estado debe desarrollar para dirigir, gestionar y regular el servicio educativo en la región.

4.2 ¿Porqué regular el servicio?

Desde el punto de vista del mercado, se podría argumentar que la intervención estatal en la educación carece de sentido. La educación podría compararse a cualquier otro bien existente en la economía, con el elemento adicional de que el gasto educativo puede ser considerado como una inversión. En la medida en que las personas deciden gastar en educación, suponiendo racionalmente que obtendrán mejores ingresos en el futuro, están enviando “señales” al mercado para que los particulares decidan ofrecer el “producto educación”. Esta perspectiva teórica supone que existe un mercado perfecto donde oferentes y demandantes se encuentran para realizar el intercambio, hay información perfecta y permanente, y los ajustes se realizan en forma instantánea. Obviamente, bajo esta perspectiva el Estado no tiene función que cumplir, pues la asignación de recursos y la provisión del servicio la realizaría eficazmente el mercado⁵⁰.

Sin embargo, las condiciones de producción del servicio no se aproximan a esta representación del mercado perfecto. Muy por el contrario, hay problemas de información y de competencia que no permiten una asignación óptima desde el punto de vista social cuando se deja operar libremente al mercado, afectando la eficiencia y la equidad del sistema en su conjunto⁵¹. Por el lado de la eficiencia, no existe información completa y uniforme acerca de por lo menos dos asuntos claves a la hora de consumir educación: la naturaleza del producto y el precio del bien. En ambos casos, el conocimiento es imperfecto: las decisiones de qué educación consumir, en qué cantidades, durante cuánto tiempo, etc., no son tomadas por los consumidores directos (niños y jóvenes) durante gran parte del período de formación. Los decisores son en realidad los padres de los niños, quienes se guían por sus propias preferencias y por lo general cuentan con información incompleta. Adicionalmente, la naturaleza del producto educación, es aun más abstracta. Lo que se considera una “buena educación” y las expectativas sobre lo que ésta debe brindar al niño, varían considerablemente de una familia a otra, y las creencias filosóficas, políticas o religiosas, juegan un papel más determinante que en otros mercados. Lo anterior genera dificultades para tomar una decisión racional desde el punto de vista económico. El

⁵⁰ Moreno, Luis y Pérez Yruela, Manuel, compiladores. Política Social y Estado de Bienestar. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid España, s/a.

⁵¹ Lorenzelli, M. La regulación del Servicio Educativo en América Latina. CIID. Buenos Aires, Argentina, 1998

resultado obtenido es lo que se conoce como una asignación ineficiente, que estaría representado en un nivel de demanda por debajo de su nivel óptimo, particularmente de los grupos socioeconómicos menos favorecidos. En este campo, el papel del estado es esencial para asegurar niveles eficientes de consumo⁵². Su labor es sobre todo como regulador del mercado, obligando a completar un ciclo educativo mínimo, estableciendo estándares para las instituciones educativas, diseñando normas mínimas de operación del sistema, etc. y como proveedor de información, la cual resulta muy cara para que la genere un individuo por sí solo.

Otro argumento en favor de la intervención estatal, es la inexistencia de competencia perfecta (Lorenzelli, op. cit.). De entrada, enfrentamos un problema de escala, los inversores privados no encuentran incentivos en la mayoría de los casos para invertir en escuelas situadas en las zonas suburbanas o rurales. En este sentido, la principal función del Estado es la provisión directa del servicio.

Un elemento más está dado por el financiamiento privado de la educación, sobre todo de los niveles educativos más altos. El problema es que en la práctica no existe para el la demanda potencial de crédito educativo una oferta de capitales dispuesta a financiar la educación de todas las personas que lo necesiten, y menos teniendo como única garantía el eventual incremento del capital humano de los demandantes. Las soluciones que se observan en este caso podrían ser fondos de garantía otorgados a través de becas, constitución de fondos para préstamo educativo financiados con dinero público, u otras alternativas de subsidio público a la educación privada.

Existe un segundo grupo de argumentos en la misma dirección que se refieren a la equidad. La idea de la equidad parte de que el acceso a la educación no puede estar restringido por pertenecer a cierto grupo o raza. En particular, cuando la educación es provista de forma privada, la capacidad de pago de los individuos limita su acceso al consumo. En estos casos la provisión directa, la subvención o el crédito educativo público, son modalidades que también favorecen la equidad. Pero además, es importante reconocer al menos dos maneras de concebir la equidad. Una primera forma, siguiendo a Lorenzelli (ibid), es lo que se conoce como la equidad horizontal, que hace referencia a que individuos situados en una situación de partida idéntica -mismo nivel de información e igual poder de decisión- deben de disponer del mismo acceso a los bienes sociales. En América Latina se ha puesto un gran énfasis en asegurar la equidad horizontal (Watson, 1981), incrementándose sustancialmente la cobertura en la mayoría de los países de la región, muchas veces incluso en detrimento del otro concepto de equidad: la equidad vertical, que se refiere a que individuos pertenecientes a distintos grupos sociales deben ser tratados de forma diferente, de acuerdo a sus propias características. En síntesis, lo más equitativo y eficiente, no necesariamente se refleja en la consolidación de un sistema único, sino más bien nos lleva a pensar en la necesidad de integrar la diversidad regional y aspectos específicos en los sistemas educativos nacionales. También supone que un objetivo del Estado no necesariamente debe ser asegurar un gasto idéntico por cada alumno, sino desarrollar una

⁵² Muñoz de Bustillo, Rafael (Compilador). "Crisis y Futuro del Estado de Bienestar". Alianza Editorial. Madrid, España. 1989.

función compensatoria que permita dirigir una mayor proporción del gasto hacia aquellos grupos que más lo necesitan.

Como se ve, más allá de los argumentos políticos y sociales, existen también desde el ámbito económico buenas razones que justifican la intervención del Estado en la educación. Estas razones se refieren a la eficiencia y a la equidad, que no son excluyentes sino complementarias. Sobra decir que esta intervención presupone la participación, coordinación y cooperación entre agentes públicos y no públicos.

4.3 La reforma en América Latina. Principales rasgos, políticas y mecanismos.

El movimiento reformista en la región tiene una larga trayectoria y raíces en la realidad socioeducativa de cada país, pero es evidente que las condiciones externas de la globalización y los problemas fiscales y administrativos, constituyeron un importante detonante, y sobre todo, marcaron en buena medida la orientación de las reformas, especialmente durante en los primeros años de la década de los noventas. En este sentido, las propuestas comparten algunos rasgos básicos, ciertos objetivos y mecanismos⁵³. El primero de ellos, es su alcance multidimensional: se trata de incidir de modo simultáneo sobre sus facetas administrativa, financiera, curricular y pedagógica. Otro rasgo común es el énfasis en la reconversión hacia la calidad. Dos más, lo constituyen la búsqueda de consensos sociales y la pretensión de continuidad en las políticas, más allá de los cambios gobierno.

En cuanto a sus objetivos, podemos señalar que las reformas educativas se han dirigido hacia cuatro aspectos fundamentales: a) Mejorar la eficiencia del sistema en todas sus instancias; b) Adecuar el currículo a las exigencias de la globalización; c) Involucrar a los padres de familia y a las comunidades educativas en la gestión escolar, y d) Canalizar los subsidios de una manera focalizada⁵⁴. Las políticas y mecanismos más a menudo propuestos o ensayados, en consonancia con las propuestas de la Nueva Gestión Pública o Nuevo Gerencialismo (Barzelay, 1998, Guerrero, 2000)⁵⁵, incluyen: a) la descentralización; b) la adopción de criterios de mercado, privatización, competencia entre escuelas o los estímulos monetarios; c) la focalización y los subsidios a la demanda; d) la mayor autonomía de los planteles y su gobierno compartido por la comunidad; e) la renovación de currículos; f) la evaluación de resultados; g) la capacitación de maestros para el cambio, h)

⁵³ Gajardo, Marcela. Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década. Programa de Promoción de la reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Documento de Trabajo No. 15. Diciembre de 1999.

⁵⁴ Rivera Pizarro Jorge. Investigación de la Educación en algunos Países de América Latina. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. CIID. Montevideo Uruguay, Julio 1997.

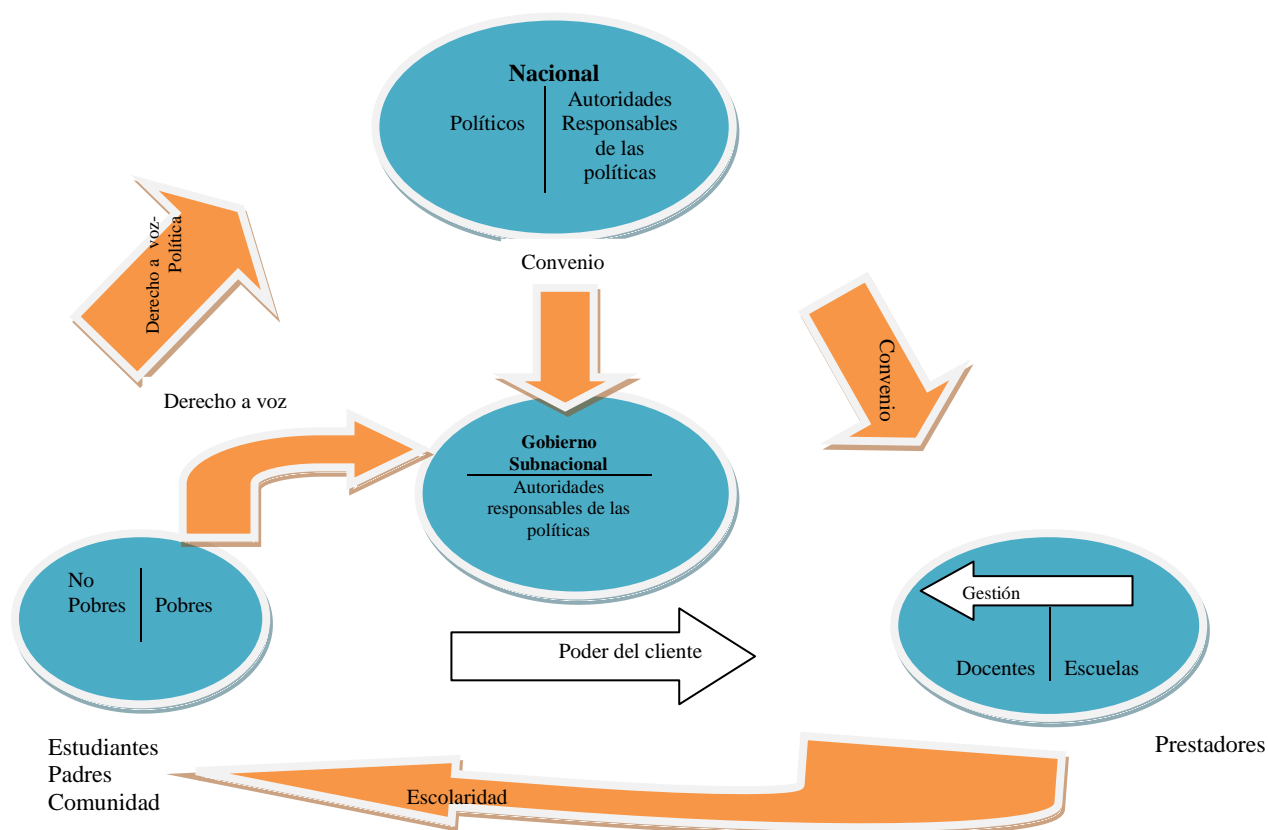
⁵⁵ Ver: Barzelay, M. Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. FCE. México, 1998. Argentina. 5-9 de noviembre de 2001. www.clad.org.ve. Y: Guerrero, Omar. "El Managment de la Interdependencia Global. Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización". Síntesis en la Revista Digital Universitaria. Universidad Nacional Autónoma de México. 31 de Marzo de 2000 Vol. 1 No.0 <http://www.revista.unam.mx/vol.0/art1/arti1.html>.

las tecnologías teleinformáticas, y i) la vinculación con el sector privado. Esto además de presuponer una reforma fiscal general que libere los recursos suficientes para la educación.

Aunque estos objetivos, políticas y mecanismos, se concretan de un modo muy diverso en cada país, un elemento que sobresale en las reformas, es la posibilidad de establecer pautas sobre el papel que ha tenido el estado en el proceso educativo de América Latina durante la última década, y que de hecho coincide en buena medida con muchas de las propuestas que promueven diversos organismos financieros internacionales y agencias multilaterales involucradas en el tema.

A este respecto, Emmanuela Di Gropello, economista del Banco Mundial resume en tres los diferentes modelos seguidos en la descentralización de la gestión(/conducción) educativa –términos que no distingue- en América Latina.⁵⁶ El primero lo define como un “*Modelo basado en Gobiernos Subnacionales*”, como es el caso de Argentina, México, Chile y Brasil –con sus respectivas particularidades-, donde el gobierno federal transfirió a los gobiernos subnacionales prácticamente toda la responsabilidad por la administración de los costos, tanto de personal como derivados de personal, financiamiento de la infraestructura y algunas responsabilidades de planificación del proceso educativo y del establecimiento del currículo.

Modelo Basado en Gobiernos Subnacionales



⁵⁶ Di Gropello, Emmanuela. La Descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos. En *Lecciones y propuestas de reforma educativa para América Latina*. PREAL, SEP, SEB. Jiménez Cabrera Edgar y Gajardo Marcela, Coordinadores. México, 2009.

El autor destaca que el motor de este tipo de arreglo institucional suele ser el centro, y que en términos de rendición de cuentas, sobresalen dos relaciones: la relación basada en un “convenio” entre el centro y el actor político/regional; y la relación basada en el “derecho a voz” de los ciudadanos ante el actor político/ regional/local (Ibid).

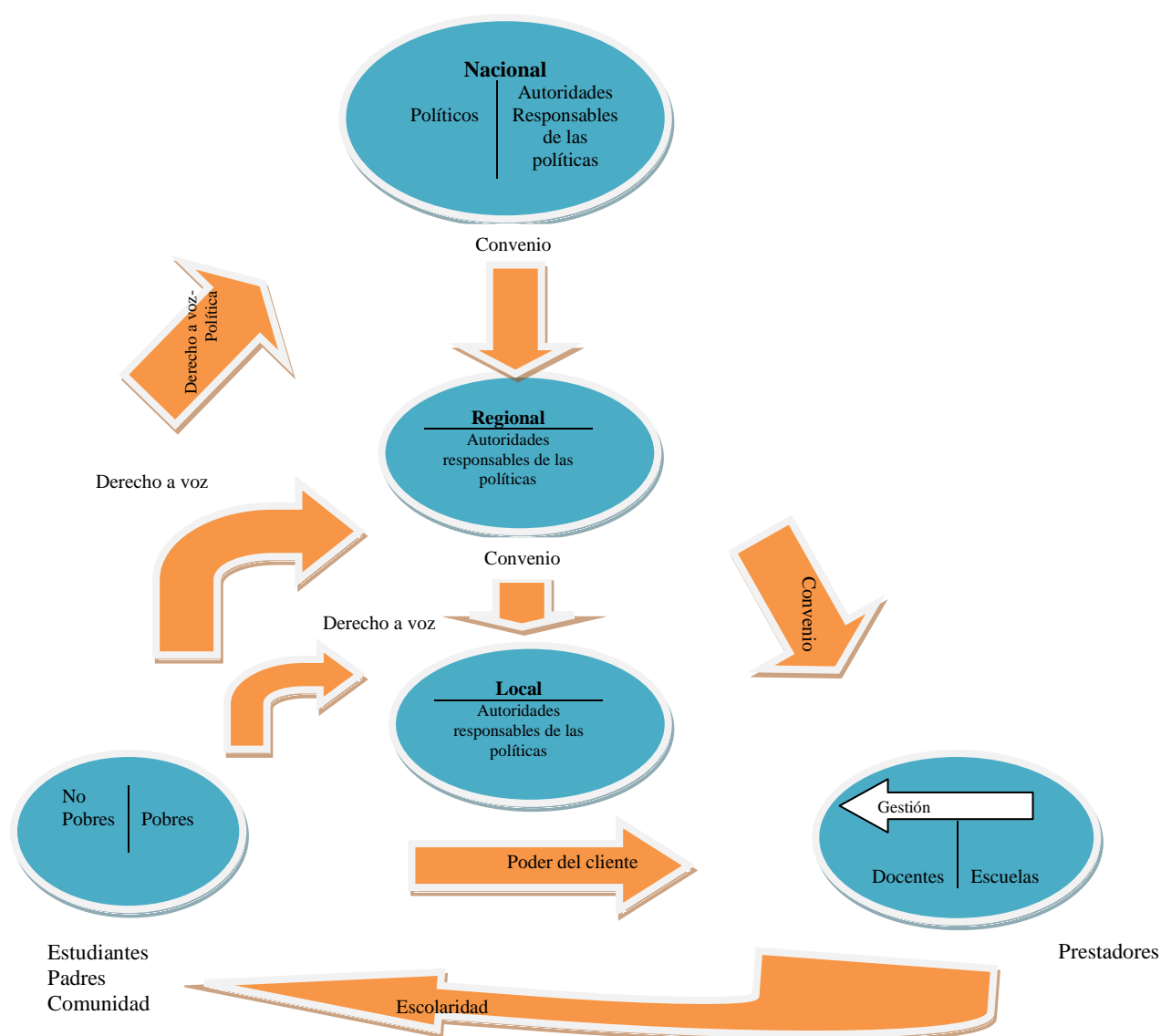
Es evidente que esto es cierto, pero no solo al nivel de rendición de cuentas. Las relaciones en el modelo subnacional a través de un convenio, permiten regular el funcionamiento de todo el sistema educativo, ya que sientan las bases formales y no formales -en tanto en esos convenios generalmente se incluyen no únicamente aspectos legales, sino políticos y del contexto relacional entre los distintos niveles de gobierno de cada país- para la dirección y gestión del sistema educativo nacional.

En la misma tesitura, la relación hacia los padres de familia/ciudadanos/actores de la sociedad civil involucrados en el proceso educativo, permite no solo la rendición de cuentas, sino formas que dan cauce a determinados esquemas y grados de participación social en la hechura, operación, evaluación y control del hecho educativo como política pública. Es decir, en ambos casos va mucho más allá de la simple rendición de cuentas.

Este modelo, por ser México el caso que nos ocupa en esta investigación tendrá especial interés a lo largo de este análisis.

El otro modelo que identifica Di Gropello, es el de “*Responsabilidad compartida a nivel subnacional*”. En este, caso, las decisiones sobre la gestión y conducción están menos orientadas hacia el centro, sitúan a dos actores políticos diferentes en el centro del proceso de descentralización y distribuyen la principal responsabilidad por la entrega del servicio entre ambos de manera complementaria. Colombia y Bolivia parecen encontrarse en este caso. Se mantiene la importancia del “convenio” como base de distribución de competencias, y en especial Bolivia ha hecho énfasis en la relación basada en el “derecho a voz” de los ciudadanos a través de diversos esquemas de participación distrital especialmente.

Modelo de Responsabilidad Compartida a Nivel Subnacional

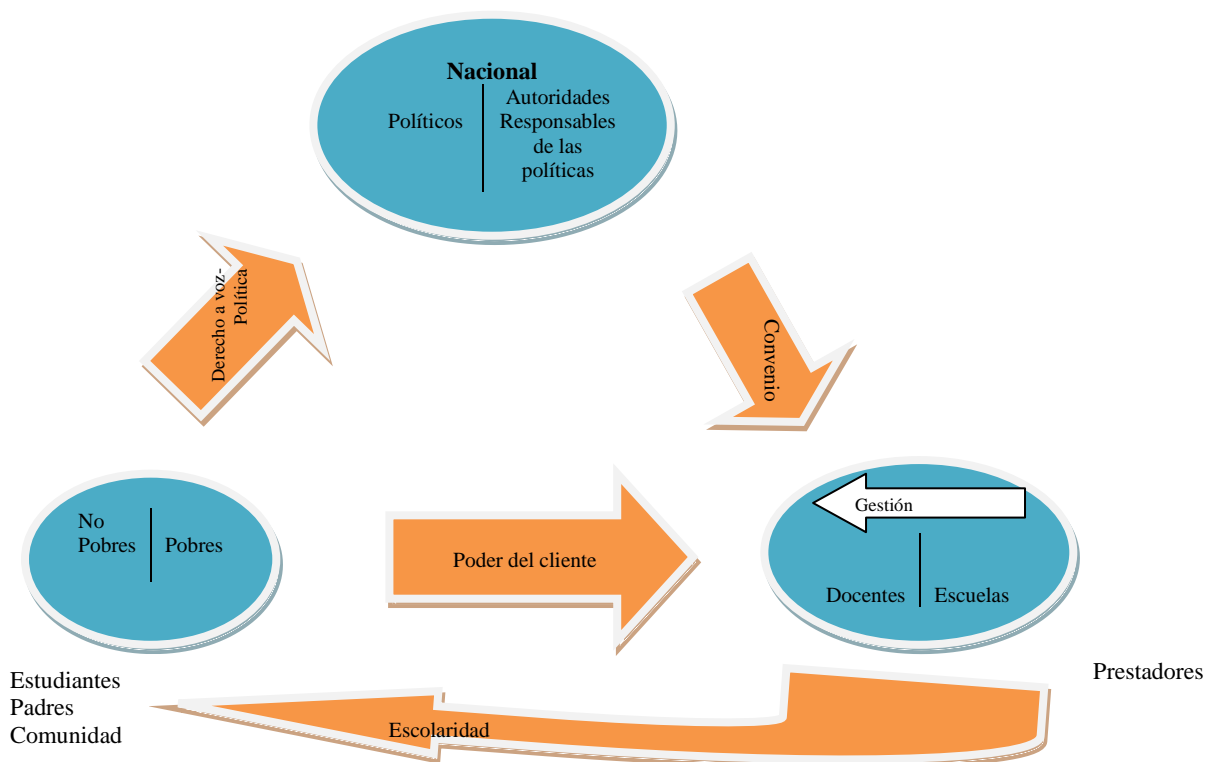


El otro modelo identificado por el autor es el de “*Autonomización de las Escuelas*”. Este lo ejemplifica especialmente con las experiencias de Nicaragua y El Salvador en América Central, aunque algunos aspectos han sido puestos en práctica en Guatemala y Honduras, y en estados de Brasil como Minas Gerais. El ejemplo clásico es el programa EDUCO en El Salvador, destinado a promover la autonomía de las escuelas, con amplia participación de la comunidad en las zonas rurales especialmente.

El rasgo característico de este modelo, es que trata de situar a la escuela en el centro del proceso de descentralización, por lo que resultan de vital importancia las dos relaciones que se han venido señalando. El “convenio”, en este caso entre el centro y la escuela, y una relación basada en el poder del cliente, entre los usuarios del servicio o la comunidad, y la

escuela. Esto impone ciertas particularidades. Por ejemplo que la escuela establezca un Consejo electo, compuesto por los padres que pertenecen al programa, los docentes y el director, que convierten a la escuela en prácticamente un centro autónomo. El “convenio” permite al centro descentralizar hacia este Consejo los fondos disponibles, permitiéndole administrar a todos los docentes, hacerse cargo de los costos de operación y tomar decisiones académicas. Una consecuencia lógica que presupone este modelo es la participación activa en la gestión escolar, expresando de esa manera el poder del cliente, sin el cual no resultaría posible.

Modelo de Autonomización de las Escuelas



Al final de esta caracterización de las diferentes experiencias la autora destaca que los principales avances logrados se refieren a la cobertura y la ampliación de la oferta, no así en temas de eficiencia y eficacia en el servicio, y asocia las principales limitantes a la forma en que han sido estructurados los “convenios” que distribuyen las competencias en cada país –de los que hace un recuento puntual- y al poder que se da a la voz ciudadana en, ambos referido a la rendición de cuentas.

Esto evidentemente va mucho más allá de la transparencia; este planteamiento en ambas relaciones –autoridad federal y subnacional, ciudadanos-autoridad subnacional/local-resume muy bien los problemas de diseño de nuestra descentralización en América Latina, la deficiente estructura del “convenio” que regula el servicio, y la escasa participación ciudadana, incluso de los gobiernos subnacionales, en el proceso decisiones y de hechura de las políticas.

4.4 El nuevo rol que juega el estado dentro de la propuesta globalizadora internacional.

Efectivamente, desde los noventa se hicieron una serie de recomendaciones (Gajardo, Guerrero) dirigidas al apoyo de políticas sociales diversas –CEPAL/UNESCO, Acuerdos de Jomtien, Acuerdos de Ministros de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, BID-. Como respuesta a ello, los gobiernos destinaron una buena parte de sus presupuestos al gasto social, como proporción del PIB. En una muestra de 27 países, elaborada por el FMI, se tiene que de 7.7% del PIB en 1970 se pasó a 12.3% en 1999. En América Latina, una muestra de 17 países, establece que se pasó de 10.4% del PIB en 1990 a 13.1% en 1999. Pero más allá del aumento de los presupuestos hubo una creciente descentralización de las acciones de gobierno y la producción de servicios sociales (Winkler y Gershberg, 2000). Asimismo, se instrumentaron reformas de conducción bajo el marco de la nueva “aldea global”, especialmente en la intervención del Estado en la educación. El viejo “Estado Educador o Benefactor (que no del Bienestar)” cambió radicalmente su forma de participar, pasando de proveedor directo a ser un ente predominantemente regulador; asimismo, las propuestas de autogestión, enfocadas a simular cuasi-mercados, llegaron hasta la propia escuela. Para la UNESCO, “se trata de un cambio simultáneo en las áreas de intervención estatal, en la definición de los actores, y en los criterios o propósitos que habrán de guiar aquella intervención”⁵⁷.

La idea central es simple: al Estado no necesariamente le corresponde administrar o prestar en forma directa los servicios educativos; pero sí le corresponde asegurar que los servicios tengan la calidad y cobertura que exigen los nuevos tiempos. Más específicamente, hoy se le asignan al Estado tres grandes responsabilidades en materia educativa. En primer lugar, la definición de prioridades sectoriales, a través de mecanismos de concertación democrática. En segundo lugar, la evaluación de resultados y su difusión amplia entre los usuarios. Y, en tercer lugar, la protección especial o “compensatoria” de los grupos socialmente vulnerables. Al acentuar las funciones directivas y catalizadoras del Estado, hay un nuevo reconocimiento de que la “sociedad civil”, aunque más bien referida al sector privado, tiene un lugar esencial en el avance de la educación. En lugar de un “Estado educador” se habla hoy de una “sociedad educadora”; parece que por obra divina se empiezan a reconocer las capacidades sociales para autogestionar sus propios procesos educativos. (PREAL, 1998).

En cuanto a los criterios de intervención y gestión, la estrategia, predominantemente microeconómica, ha pretendido reorientar el gasto público y “reorganizar el gobierno” en cuatro direcciones principales:

- La eficiencia: mejorar la relación esfuerzo-resultado mediante técnicas de gerencia hasta ahora, aún con la influencia de la Nuevo Gerencialismo Público (NGP);
- Competitividad: las inversiones del Estado deben elevar la productividad de las empresas;

⁵⁷ Delors, Jaques et al. La educación encierra un tesoro: Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. España, UNESCO-Santillana, 1996.

- Equidad: implica focalizar los subsidios de modo más preciso hacia los pobres;
- Participación, que significa vincular activamente la comunidad a los programas del gobierno. (Guerrero, op. cit.)

Estos criterios teóricos no siempre son enteramente compatibles, de tal suerte que en la práctica hay lugar para variantes ideológicas más o menos “economicistas” o más o menos “sociales”. Con todo, el punto de referencia común a estas políticas tiene un predominante carácter liberal: eficiencia –eficacia en los últimos años- , desregulación, descentralización, focalización y participación, son quizá las palabras más recurrentes en el debate sobre conducción educativa que recorre el mundo. En general, desde hace dos décadas los países de la región se enfrentaron simultáneamente al reto nuevo de la competitividad, al reto viejo de la marginalidad social, al apremio de un severo ajuste fiscal, y a la reticencia de los intereses creados. Comprensiblemente, los actuales intentos de reforma educativa se debaten aún en buena medida entre estas cuatro exigencias. (CEPAL, 1999-2000). Del lado positivo del balance, se puede observar que en general las escuelas han mejorado en los últimos diez años, los niños están mejor atendidos y comienzan a una edad más temprana su formación, completan niveles escolares, y representan a todos los estratos socioeconómicos. Asimismo, la reforma de los noventa favoreció la solución de problemas, redujo presiones y amplió la eficiencia de los sistemas locales en la mayoría de los casos. (BID, 2003). No obstante, también se observan insuficiencias en términos de calidad, financiamiento, y nuevos retos en materia de actualización de los currículos y en la descentralización de la conducción educativa, entre otros.

En este entorno, existen tres aspectos más que deben considerarse: en primer lugar, el hecho del más alto significado que representó la democratización sostenida en la mayoría de los países de la zona. Los espacios de deliberación y los canales de presencia ciudadana tienden a ampliarse día con día, y todo esto tiene repercusiones positivas sobre el contenido de la educación. En segundo lugar, aun cuando la llamada reingeniería del Estado y luego el Nuevo Gerencialismo, y más recientemente la nueva Gobernanza, surgen en medio de una convergencia ideológica estimulada por las agencias multilaterales, sobre los programas de ajuste y reestructuración en los países del área, es evidente que una característica en Latinoamérica ha sido incorporarlas, quizás por necesidad, a toda la serie de reformas (económicas, políticas, sociales, del aparato judicial, etc.), que en esos momentos planteaba la reciente democratización, muchas de ellas aún inconclusas. Esto ha modificado necesariamente su naturaleza, estrictamente económico-administrativa, llevándolas hacia un plano más político-social. Un tercer punto, es que el “redescubrimiento” internacional de la educación representó un apoyo de gran envergadura para los programas educativos y de reforma en la región. Entre 1990 y 1996, las inversiones del Banco Mundial en programas educativos de la región se multiplicaron casi 8 veces, y las del Banco Interamericano de Desarrollo se elevaron en cerca de 20 veces (Braslavsky y Cosse, 1996 PREAL). Esto sin desdeñar obviamente la influencia de estas propuestas en el perfil de las reformas educativas recientes.

Al respecto, cabe destacar la última propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo presentada en Lima Perú a mediados del 2004, donde en una aparente reconsideración, ese organismo reconoce abiertamente el fracaso de diversas políticas, instrumentos y propuestas en materia social durante la última década, así como la necesidad de tomar en

cuenta las lecciones aprendidas a partir de las experiencias regionales. Se reconsidera también la dimensión política de las reformas sociales, y se señala como requisito la coordinación institucional entre, y con, los diversos sectores de la sociedad involucrados, lo cual supone necesariamente el consenso y el establecimiento de compromisos.

En esta estrategia revisada, la promoción de las escuelas se convierte para el BID en el sitio central de las reformas. Se busca “revivir una esfera activa de gerencia, innovación y responsabilidad social, a través del incremento de la autonomía, la participación social, y la descentralización del gobierno” (BID, 2003). Los procesos de autonomía pretenden dar mayores capacidades de decisión a la escuela, en términos financieros y pedagógicos. No obstante estos cambios en su perspectiva, en mi opinión la propuesta todavía se encuentra acotada a una intervención dirigida y específica del gobierno, más que la convocatoria abierta de la participación social, y sobre todo circunscrita a disminuir la exclusión social y el combate la pobreza a través de prácticas compensatorias focalizadas. En otras palabras, aún está por concretarse la gobernanza en el sector educativo.

4.5 Algunos resultados de las reformas.

Los indicadores usualmente utilizados determinan que en materia educativa se avanzó mucho durante la última década del siglo en materia de cobertura, vía aumento en la escolaridad. El avance principalmente se dio en educación primaria y, sobre todo en secundaria, con la consiguiente disminución del analfabetismo. (Gajardo, op. cit.). No obstante, se detectan serios problemas en materia de actualización de los currículos, bloqueos al acceso de algunos sectores sociales, serios problemas de calidad en el servicio ofrecido, pérdida de incentivos de los docentes y descomposición del ejercicio de la docencia, así como una persistente centralización de la gestión pública, de sus procesos decisorios de conducción, a pesar de los esfuerzos de descentralización, lo que parece al menos paradójico. Por otro lado, la instrumentación, aún incipiente y poco estudiada, de un sistema nacional de medición de la calidad se ha implantado en la mayoría de los países, pero no así la evaluación periódica del personal docente, terreno donde no resulta fácil avanzar dado el poder que mantienen los gremios magisteriales. A partir de este diagnóstico, se han diseñado diversas propuestas que buscan aportar una solución a estos problemas, entre ellos están: actualizar los contenidos de los programas, implementar nuevas formas de financiamiento público, actualizar la actividad docente, descentralizar los procesos de decisión y conducción, focalizar los servicios complementarios y evaluar y controlar la calidad del servicio. (PREAL. Serie Políticas. 1999). Muy similar a lo que veíamos anteriormente.

El uso de los distintos instrumentos ha sido variable. Se tiene por un lado países como Costa Rica, Chile, México o Brasil, que hacen uso de un número importante de instrumentos, mientras que otros no diseñaron una reforma tan completa. Un segundo elemento, es que habría dos niveles de reformas: por un lado, los países de mayor atraso en el proceso educativo preocupados más por mejoras en la cobertura, o reducción de la tasas de repitencia y deserción; por otro lado, los países que ya han superado este núcleo "duro" y que orientan las reformas hacia el mejoramiento de la calidad y la introducción de elementos modernos como la enseñanza de un segundo idioma o de la informática como materia de estudio. En cuanto al tipo de reformas, en general se observa una mayor

tendencia a enfocar la actividad hacia una política de incentivos a la competencia, la autonomía y la gestión de los planteles por las propias comunidades escolares (Gajardo, op. cit.). Por otro lado, y a pesar de los avances en materia de descentralización, existe la percepción de que esta no ha sido aprovechada como podría haberse esperado. Aún en los casos donde se ha consolidado formalmente, parece adolecer aún de la suficiente formación de cuadros técnicos locales y tiende a reproducir esquemas centralistas en los gobiernos subnacionales.

4.6 Factores limitantes

No es fácil determinar el éxito de las reformas. Existen distintas concepciones del “éxito”: ¿más o menos competencia?, ¿basta con ganar la batalla legal en el Congreso u obtener financiamiento internacional para el proyecto?, ¿con un buen resultado de los programas piloto? ¿con la institucionalización de los mecanismos?, ¿con sus buenos resultados académicos?, ¿con los resultados laborales y sociales que produjo la reforma?. Asimismo, escasean las evaluaciones rigurosas y muchas de las innovaciones son demasiado recientes. El panorama global, sin embargo, no parece muy alentador. Las prácticas educativas están demasiado amarradas a la inercia y los aparatos educacionales son demasiado pesados como para cambiarlos de la noche a la mañana. Asimismo, en la mayoría de los países de la región no se ha resuelto la tensión entre cuatro demandas aparentemente encontradas: la adecuación de la escuela a los nuevos requerimientos, la tarea pendiente de la equidad, las restricciones fiscales y la intransigencia de los actores. Los dos grandes objetivos – educación con calidad y equidad- no se concilian fácilmente entre sí, ni menos aún con las restricciones de escasez de recursos y bloqueo político, que a su vez tienden a reforzarse mutuamente.

En este marco de múltiples objetivos y restricciones, los proyectos de reforma en cada país tienen que encarar una serie de tensiones que alteran su contenido y limitan su eficacia. Decidir por ejemplo entre promover mecanismos más orientados al mercado, como los subsidios a la demanda y la autogestión escolar, o conservar las estructuras tradicionalmente estatales; orientar el proyecto educativo hacia lo social, atendiendo a los pobres tradicionales y compensando la nueva pobreza que generan los procesos de ajuste macroeconómico, o estrictamente hacia la opción académica que se preocupa por el saber de punta, la educación para la sociedad del conocimiento; delegar gran parte de las funciones, no sólo en las autoridades locales, sino en el sector privado, en las ONGs, en la escuela, en el rector, en el maestro, en el alumno, en la comunidad; o la opción de mantener un control más centralizado. El resultado afecta tanto al ámbito político como a la eficiencia y la eficacia económica; buscar consensos u optar por el autoritarismo; legislar para administrar o para convencer; delimitar los espacios de decisión, el terreno político-normativo, en el de la burocracia y el de la conciencia ciudadana. A esto se añaden temas de gran importancia como la manera y el grado en que deben incorporarse los docentes a las reformas; cómo deberá ser evaluado su desempeño; y revisar la descentralización desde un punto de vista de eficiencia y eficacia.

Las experiencias demuestran que no es fácil mejorar la educación, y reformar el sistema educativo; sin embargo, también han probado que si es posible hacerlo. Son indispensables el consenso y el apoyo de los usuarios. Esto supone liderazgo y diálogo, pero no regateo al

por menor. La reforma también supone una estrategia. Una lectura inteligente –y acertada– de cuáles aspectos o insumos deben mejorarse en cada caso, en qué orden y con qué velocidad. No existen recetas ni soluciones estándar. Cada innovación tiene ventajas y desventajas, costos y beneficios que deben calibrarse en función del contexto de cada país.

A partir de un modelo de análisis propuesto por Gallego, Gomá y Subirats (2003), Jorge Olin (2004) analiza algunas características de las reformas educativas y de salud llevadas a cabo en cinco países de América Latina⁵⁸, como es el caso de la introducción de diversas medidas para incentivar la participación del sector no gubernamental en la formulación de una agenda, la toma de decisiones y el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a inducir competencia. De los resultados destaca que las reformas en educación muestran una mayor tendencia a enfocar la actividad hacia una política de incentivos a la competencia, la autonomía y la gestión de los planteles por las propias comunidades escolares. En los casos de Chile y Colombia, se han puesto en práctica medidas más orientadas al mercado en el primer caso y la autogestión por parte de maestros y padres de familia en el segundo. En los otros tres países, Argentina, Brasil y México, también se observan medidas de incremento en la competencia, sobre todo a través de incentivos monetarios asociados a la calidad y fundamentalmente sustentados en la participación de las comunidades escolares.

Lo anterior ha propiciado que el entorno y la participación de los actores se vuelva más complejo, involucrando cada vez más a protagonistas no sólo del sector público sino agentes no públicos, sin necesariamente referirse únicamente a la esfera mercantil, sino más bien una mixtura, que varía país por país pero que en general está presente, de actores estrictamente provenientes del mercado y una participación social aún en ciernes en las comunidades escolares, pero que recoge una tradición poco o mal utilizada en nuestros países.

⁵⁸ Olin Balderas, Jorge, M. Reformas educativas en América Latina. Documento presentado en el XI Congreso de Latinoamericanistas. Salamanca, España, Mayo de 2004

II. Relaciones intergubernamentales y cambio institucional: aspectos teóricos para el análisis de la dirección/gestión de la Educación Básica en México.

Este segundo capítulo pretende construir un marco teórico-conceptual para el análisis de las relaciones intergubernamentales en el sector educativo mexicano. Propone de inicio, enlazar los conceptos teóricos de las relaciones intergubernamentales (RIG's), el management para el federalismo, la teoría del gobernanza o gobernanza⁵⁹ por su traducción más común al castellano, y del cambio institucional, la dirección corporativa gubernamental, en una lógica que va de lo particular a lo más general, para finalmente establecer una propuesta específica de análisis, que es el punto con el cual finaliza este capítulo.

Partimos de un hecho fundamental planteado por diversos autores de las RIG's al analizar los distintos modelos de management público en el desarrollo del federalismo: la necesidad de desarrollar una teoría de la gobernanza intergubernamental⁶⁰; igualmente, consideramos también lo que diversos teóricos de la gobernanza plantean: las particularidades en el funcionamiento gubernamental para orientar los esfuerzos no solo de las redes de política, sino de los mercados y de las estructuras jerárquicas que existen en la sociedad⁶¹, lo que nos lleva de una u otra manera al análisis de las capacidades institucionales del estado para la conducción de una sociedad y que implica necesariamente el como se dirige a sí mismo para ser capaz de hacerlo⁶².

En otras palabras, para tener un panorama completo de las RIG's en el sistema educativo mexicano, sobre todo en lo que respecta a la implementación y reforzamiento de las reglas –instituciones– para la elaboración de políticas públicas, es necesario utilizar complementariamente a las herramientas del análisis intergubernamental, las que nos proporcionan el nuevo institucionalismo y la gobernanza, entendida esta último como algo más que gobierno y no solo circunscrito al manejo de redes.

Para concretar este marco teórico a los aspectos de interés específico de esta investigación, en el siguiente punto se presenta una aproximación a la literatura sobre las relaciones intergubernamentales y el contenido de las políticas, concluyendo el apartado con un breve análisis de la Gestión Intergubernamental (GIG), como una alternativa –o complemento, según sea el caso– al manejo gubernamental tradicional.

⁵⁹ A partir de este apartado se utiliza este término para efectos de análisis.

⁶⁰ Agranoff y McGuire. American Federalism and the search for Models of Management. Public Administration Review. November-december 2001. Vol. 61, No.6

⁶¹ Ver por ejemplo a: Peters, Guy y Pierre, Jon, Eds. Handbook of Public Administration. SAGE Publications LTD. London 2003; Aguilar, Luis. Gobernación. (Capítulo I de trabajo en prensa). Distribuido por el autor en el Doctorado de Gobierno y Administración Pública, IUOG, 2004; Kjaer, Anne Mette. Gobernanza. Polity Press, Cambridge, UK. 2004.

⁶² Aguilar, Luis F. El Gobierno del Gobierno. INAP. México. 2013

Los siguientes tres puntos del capítulo intentan complementar este marco conceptual de análisis, incorporando dos temas cruciales: la existencia y eventual traslape de las dinámicas de redes y jerarquías; el impacto de los cambios en las nuevas funciones que deben asumir los otros niveles de gobierno, el subnacional y el local, específicamente en materia económico-laboral, sociocultural y urbano-territorial; y cómo es que el gobierno debe establecer procesos de decisiones que reflejen cómo debe gobernarse a sí mismo para cumplir con lo que la sociedad le demanda.

A partir de lo anterior, se elabora una propuesta para abordar el tema de las RIG en México, y la forma de desarrollar este análisis. En primera instancia, es necesario un análisis general desde el punto de vista institucional y de la gobernanza, sobre el papel actual del estado en el sistema educativo en México.

A continuación, se proponen cinco líneas a investigar, a partir de las propuestas que se han identificado (Agranoff, 1992 y Agranoff y McGüire, 1999) como los “campos emergentes” en las RIG, y que permiten trascender los análisis más tradicionales, -legales, estructural-institucionales, y centro periferia- de los gobiernos multiorganizativos. Estos enfoques se refieren al análisis de: 1) las relaciones espaciales (los modelos de relación entre personal local y gobierno central, actuación local autónoma, delegación de funciones, entre otras); 2) las políticas públicas (comunidades de las políticas y estructuras de implantación; 3) los aspectos estructurales (leyes, subvenciones, poderes en materia fiscal); 4) las conductas de los distintos participantes (acciones de los partidos políticos, acceso a los centros de decisión, entre otros); y 5) el análisis, desde el punto de vista de la gestión de las transacciones y los instrumentos de coordinación y control utilizados en el contexto intergubernamental para la producción y provisión del servicio educativo.

1. Federalismo, pluralismo y RIG

Si bien es cierto que la democracia puede relacionarse conceptual e históricamente con los Estados unitarios, no siendo por lo tanto una característica exclusiva de los sistemas federales, el federalismo sí se relaciona de manera exclusiva con los principios democráticos. Tal como lo hemos reseñado, los conceptos políticos que acompañan al modelo de Estado federal son, en conjunto, incompatibles con formas autoritarias, no plurales, centralizadas, concentradoras de poder y, por supuesto, con formas de gobierno ajenas al Estado de derecho.

Entre el federalismo y la democracia existe, así, una consistencia de conceptos, que no obstante es insuficiente para impedir que en la práctica determinadas sociedades federales incurran en abusos políticos o que, definitivamente, su estructura federal sea una formalidad jurídica sin sustento real, como fue el caso de la extinta Unión Soviética.⁶³

⁶³ Con esta perspectiva, puede plantearse la hipótesis de que el colapso de los sistemas federales o la conversión de estados federales en estados unitarios obedecen a la incompatibilidad de los principios federales con las prácticas políticas efectivas, lo cual implica que el federalismo sea un esquema solamente nominal y formalista en ambos casos. Esta hipótesis, sin duda atractiva para los simpatizantes del federalismo, tiene implícita la idea de que el federalismo es un modelo de estado viable por naturaleza, incapaz por sí mismo de erosionar la reproducción de un sistema político o las relaciones entre las partes de la estructura federal. Claro está, sería un exceso llevar al federalismo a esta dimensión de modelo político infalible. Lo único terrenal que puede decirse al respecto es que el federalismo es una de las formas más

Debido precisamente a este tipo de experiencias, que parecieran anunciar el fracaso de los proyectos federalistas, la viabilidad de los Estados federales depende de que sus principios políticos sean cumplidos en términos reales y de que éstos se reflejen en los procesos de gobierno. En este propósito, la democracia efectiva cumple un papel decisivo al normar la distribución del poder político, incluyendo la conformación de las organizaciones políticas y las formas de representación que en él intervienen. En particular, la democracia tiene un rol decisivo para un sistema federal al definir a los actores y, a través de éstos, a las bases políticas de la negociación intergubernamental que configuran al Estado nacional. Este último aspecto es de gran importancia, si se considera que las relaciones intergubernamentales, en buena medida, son determinadas por los sistemas políticos. Un sistema político puede anular al federalismo en la práctica de las relaciones intergubernamentales, o bien puede estimularlo y constituirse en su sustento concreto. Si la esencia del federalismo radica en una estructura dual de distribución del poder político y en las relaciones que establecen las partes constitutivas, la esencia de estas relaciones radica en los sistemas políticos, en la dinámica de sus actores y en las formas como se organiza la representación social.

Si por principio el Estado y el poder, son materia estable, en ninguna circunstancia son definibles de una vez y para siempre, mucho menos cabe esta posibilidad en un sistema federal, de naturaleza relativamente inestable (móvil, dinámico, posiblemente sean adjetivos más apropiados). En estas condiciones de dinamismo estructural, en un sistema federal deben consolidarse dos vías esenciales de regulación de su proceso: la democracia, como recurso que define las relaciones entre los ciudadanos y el poder político, así como las formas de representación y, por otro lado, los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, como recurso que define las relaciones entre las entidades gubernamentales de una federación. A tales vías de regulación de una estructura dinámica se suma la separación de poderes, tanto en la esfera nacional como en la de los órganos federados, que añade una complejidad adicional al sistema y, por consecuencia, un factor más de movilidad y de cambio.

De lo anterior, lo que interesa destacar es la naturaleza de relativa inestabilidad de los países federales que determina que el sistema de relaciones entre sus partes ocupe un papel estratégico para su reproducción como un todo funcional, capaz de satisfacer los objetivos para los cuales fue creado. Más aún, la esencia del modelo radica precisamente en este sistema de relaciones, que es donde se asienta la estructura dual entre un Estado nacional y las entidades territoriales (o sociales) federadas. El sistema de relaciones tiene sentido por y para la preservación de la estructura dual característica del federalismo: autogobierno más gobierno compartido, en los términos empleados por Eleazar.

Ahora bien, el sistema de relaciones que define al federalismo está sustentado por dos ejes principales: las relaciones estrictamente institucionales entre el gobierno nacional y los gobiernos federados y, por otro lado, las relaciones entre los actores y las estructuras políticas, que constituyen la "carne" de las relaciones intergubernamentales, su base

acabadas de regular (determinar) al poder político y, por consecuencia, incrementa significativamente las probabilidades de integración del estado y de un sistema de relaciones intergubernamentales y sociales reguladas por el derecho. (Caminal, op. cit. y Elazar, Daniel. Exploración del Federalismo. Barcelona, España. Ed. Hacer. 1990)

material, su sustento empírico. Debido al último factor, los sistemas políticos de las naciones federales necesitan tener un perfil consistente con este modelo de Estado, asumiendo que de ello depende la preservación y expresión de la voluntad soberana de las partes federadas (estado, cantón, república, etc.), así como la posibilidad de que dicha voluntad se exprese en las relaciones interinstitucionales y que, de esta manera, participe en la integración de la voluntad colectiva del todo federal.

Sin democracia, como puede suponerse, la posibilidad de que las instituciones regionales expresen fielmente la voluntad de la sociedad regional es casi nula, además de ilegítima. Adicionalmente, en condiciones ajenas a la democracia, un gobierno y/o sus instituciones regionales difícilmente estarían en condiciones de intervenir eficazmente en una negociación intergubernamental. La democracia es, por consiguiente: a) condición para la expresión soberana de la voluntad popular; b) base del autogobierno de las partes de una federación, y c) condición para que cada entidad pueda intervenir en la formación de la voluntad colectiva del todo federal.

El Estado federal es, por definición, un sistema plural, con voluntades diversas y territorialmente distinguibles: las partes federadas.⁶⁴ Esta es una condición esencial a la cual deben ajustarse las reglas de la política que definen a los actores que participan en ella, así como las formas de distribución del poder, tanto a escala regional como nacional, es decir, en las partes federadas y en el todo federal. Dicho de otra manera, un sistema político en el federalismo debe ser capaz de preservar y de expresar la pluralidad y la diversidad de las voluntades que integran a la nación federal, y si este es el objetivo, el sistema político no puede ser homogéneo, plano, sin particularidades regionales ni sociales; resultaría contradictorio con la propia naturaleza del sistema federal. Lo más común es encontrar que las reglas de la política para los estados federales se distribuyan también siguiendo la estructura dual del modelo, haciéndose también plurales y diversas, capaces de integrar distintas formas de aplicar principios democráticos, sobre todo cuando se trata de sociedades contrastantes por su composición étnica, organización social o por su lenguaje.⁶⁵

El sistema político de una nación federal tiende, así, a ser un sistema de sistemas, es decir, un sistema nacional que coexiste junto con sistemas políticos definidos soberanamente por las partes federadas (lo cual, dicho sea de paso, es esencial al principio de autogobierno). Cada uno de los subsistemas debe tener por condición su capacidad de expresar las particularidades de cada sociedad regional, a través de actores políticos propios, adecuados a su perfil social. De otra manera, la formación de la voluntad de la sociedad regional no sería posible y, por consecuencia, su participación en el pacto federal tampoco sería efectiva.⁶⁶

⁶⁴ Sin excluir la posibilidad de formas no territoriales de las entidades federadas, como pueden ser los agrupamientos por etnicidad, lengua o cultura.

⁶⁵ Una experiencia interesante es Canadá y las formas como ha evolucionado su sistema federal hacia un reconocimiento de autonomía para las comunidades indígenas, sus territorios y prácticas de gobierno. Mark O. Dickerson, *Whose North? Political Change, Political Development, and Self-Government in the Northwest Territories*, Vancouver, UBC Press, 1992

⁶⁶ La complejidad de procedimientos para integrar la agenda nacional ha sido una de las críticas que puede hacerse sobre la funcionalidad del federalismo. Sin duda, no necesariamente es el modelo más eficiente desde el punto de vista de la toma de decisiones. La dispersión del poder y de los procedimientos para decidir

En el supuesto de la existencia de un sistema político no democrático en una de las partes federadas, incapaz de conformar la voluntad colectiva de la sociedad regional, esta entidad realmente no estaría en condiciones de participar en el todo federal, ocupando una posición desigual y subordinada, lo que cuestionaría la vigencia del federalismo en su conjunto. De ahí la relevancia de que los sistemas políticos sean democráticos y, adicionalmente, específicos a las particularidades de cada sociedad regional: cultura, etnicidad, lengua, territorio, variables que se deben integrar a los procesos políticos. Cabe así la posibilidad en el Estado federal de que sus reglas políticas estén configuradas por una pluralidad de subsistemas que respondan a las necesidades de representación de sus sociedades regionales.

El planteamiento anterior ha sido destacado mediante la crítica de los sistemas políticos homogéneos, que tienden a ignorar la pluralidad política y la diversidad regional de las partes federadas. Un caso extremo son los modelos de partido único, que han demostrado su ineficacia como instrumento democrático, más aún cuando se implantan en sociedades fuertemente heterogéneas: un partido monolítico, autoritario o totalitario, no permite la expresión de una autonomía política local, incluso cuando se reviste de una estructura federal como la del Partido Comunista Checoslovaco o la de la Liga Comunista en Yugoslavia. En estas experiencias, la práctica del centralismo democrático siempre se quebraba en beneficio del centro soberano. De este contraejemplo podemos deducir que el pluralismo partidista es una condición necesaria para el funcionamiento de una democracia federal.

Pero para realizar sus funciones, los partidos deben ser capaces de expresar las demandas, en ocasiones contradictorias entre ellas, dimanantes de los intereses nacionales y locales y de participar en elecciones con posicionamientos distintos. En estas condiciones, los partidos federales se encuentran en el centro de un conflicto de fidelidad entre dos sistemas políticos de referencia. Así, el equilibrio federal, la autonomía y la interdependencia son tributarios de la organización de los partidos y de la independencia de los sistemas partidistas de las unidades federadas.⁶⁷

De la misma manera que puede definirse al federalismo como autogobierno más gobierno compartido, el sistema político de un Estado federal debe cumplir con el principio de democracia más democracias particulares; dependen de ello la formación de la voluntad de la parte federada y que ésta pueda expresarse en la voluntad del todo nacional. Por otro lado, de la cita anterior se puede también destacar una de las dificultades de los sistemas políticos en el federalismo, consistente en la tensión de intereses entre la política nacional y la política regional. Si predominan los primeros por encima de los segundos, el modelo pierde su esencia; si predominan los segundos por encima de los primeros, el sistema carecería de sentido. A pesar de su complejidad, se trata de una tensión inevitable en el federalismo, cuya virtud es precisamente administrar su equilibrio a través de procedimientos institucionales.

pueden hacer el proceso más lento. Su virtud es la posibilidad -nunca garantizada en absoluto- de la toma de decisiones con consenso entre las partes.

⁶⁷ Maurice Croisat, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, op. cit.

Los partidos políticos son una instancia que concreta y da forma cotidiana a las relaciones institucionales y políticas en un Estado federal; ocupan un rol especial en el conjunto del sistema y, si puede decirse en estos términos, encarnan la complejidad y delicadeza de las piezas que articulan al todo federal. Si los partidos están integrados de manera centralizada, las relaciones que predominan en el conjunto del Estado son las procedentes del gobierno nacional, en demérito de la perspectiva de las entidades federadas. Si se orientan hacia formas muy locales, la articulación nacional de intereses sociales es la que pierde perspectiva. En todo caso, la conclusión es que no hay un formato único en las experiencias de los Estados federales y la organización de los partidos políticos. Lo que está fuera de duda es la incompatibilidad del federalismo con las dinámicas centralizadas y, mucho más, con los sistemas políticos de partido único.

Entre los recursos del modelo federal para establecer el frágil balance entre las partes y el todo, entre intereses regionales e intereses nacionales, se encuentra el ya citado principio de igualdad. Entre las formas que institucionalmente lo expresan de mejor manera está la integración bicameral del Poder Legislativo nacional. Una de estas cámaras (por ejemplo, el Senado en Estados Unidos o el Bundesrat, Consejo Federal, en Alemania) tiene un principio que iguala la representación de las partes federadas, haciendo que su "peso político" sea idéntico, o muy similar, con independencia de otro tipo de variables.⁶⁸

Desde la perspectiva del análisis político, este tipo de arreglo se ha denominado como de "mayorías complejas", o bien, como el aspecto "subsidiario" del federalismo. El federalismo, dada esta reivindicación del principio de igualdad que se ve reflejado en las instituciones que representan a las partes federadas, utiliza un concepto "complejo" de mayoría, precisamente porque el concepto incorpora variables culturales, étnicas, lingüísticas o espaciales, a un concepto que en principio es solamente numérico. El concepto de mayoría en un Estado federal no se refiere simplemente a un número determinado de ciudadanos, sino a una determinada distribución de los ciudadanos que reconoce alguna o algunas de las anteriores variables sociales. De esta manera, una entidad federada con una población de un millón de habitantes puede tener la misma relevancia política que otra entidad con dos millones; o bien, determinado grupo etnolingüístico puede tener un peso político similar a otro grupo social de mayores dimensiones. "Hacer mayoría" en un sistema federal resulta, así, algo mucho más complejo que en un Estado unitario. La conformación de la voluntad nacional requiere de un mayor esfuerzo de negociación y de procedimientos, dada la diversidad de las partes y el reconocimiento previo de sus especificidades.

La mayoría y las minorías políticas tienen, de esta forma, un significado diferente para un Estado federal que para un Estado unitario, haciendo que la dinámica de sus sistemas políticos y de las instituciones que lo expresan tenga perfiles distintos. La diferencia principal radica en la "complejidad" de las variables y de los procesos para decidir la

⁶⁸ No todas las naciones federales cumplen el principio de igualdad en los mismos términos, como puede suponerse. En determinados casos, como Alemania y Canadá, la representación de las entidades federadas sigue una lógica ponderada -no exactamente proporcional-, utilizando indicadores demográficos, pero que de igual forma reivindican un amplio respeto y reconocimiento de las minorías (otorgándoles a una sobrerrepresentación nominal) y, por consiguiente, una base común de igualdad.

agenda pública y gubernamental del todo federal. Las instituciones políticas del federalismo, para comenzar, tienen una integración que reconoce el principio de igualdad (el Senado, para volver a citar el ejemplo clásico); en segundo término, el proceso de toma de decisiones involucra a las partes federadas cuando se requiere su aprobación para determinada decisión gubernamental (una reforma constitucional, por citar otro ejemplo clásico). Estos mecanismos constituyen la salvaguarda de la soberanía de las partes federadas y, en la perspectiva del sistema político, una salvaguarda de los derechos de las minorías, lo cual es fundamental en las sociedades heterogéneas étnica o lingüísticamente.

En los términos de Lijphart, el problema es planteado de la siguiente forma: en sociedades plurales la regla de mayoría conduce a la dictadura de la mayoría y a conflictos sociales en lugar de a la democracia. Lo que estas sociedades necesitan es un régimen democrático que dé énfasis al consenso general en lugar de a la oposición, que incluya en lugar de excluir y que trate de incrementar al máximo el tamaño de la mayoría gobernante en lugar de satisfacerse con una mayoría simple: la democracia por consenso (como la que refleja la estructura de los Estados federales).⁶⁹

La dinámica política de un Estado federal resulta inevitablemente compleja, dada su propia estructura, si bien en ello radica también su riqueza. Los valores a los que el federalismo se liga conceptualmente, como son los de democracia, pluralidad e igualdad, entre otros, deben encontrarse encarnados en los sistemas políticos, en sus actores y en las relaciones que estos actores imprimen al mapa intergubernamental; son condición del modelo. De la misma manera, el concepto de minoría, junto con el de diversidad, tienden a concebirse y aplicarse de una manera más valorada y compleja que en los Estados unitarios. Claro está, las relaciones entre conceptos no se traducen directamente en prácticas políticas; si bien las impulsan, siempre cabe la posibilidad de que la ruta del poder siga otras reglas, como suele suceder. Sin embargo, al final, las relaciones intergubernamentales de una u otra manera van a reflejar sin lugar a dudas la forma en que un país incorpora valores como la democracia, la igualdad y la pluralidad.

2. Relaciones Intergubernamentales, Políticas Públicas y Conducción/Gestión Intergubernamental (GIG). El contenido de las políticas.

2.1 El campo de acción de las RIG

El estudio de las relaciones intergubernamentales se han desarrollado desde diversos puntos de vista y con aproximaciones desde diferentes corrientes teóricas, muchas veces traslapándose. En Estados Unidos las relaciones intergubernamentales evolucionaron durante mucho tiempo muy cercanamente a los estudios sobre federalismo, incluyendo diversos campos como la teoría política (Ostrom, 1987⁷⁰), estudios sobre cultura política (Elazar, 1994, *ibid*), y finanzas públicas (Oates, 1972. *ibid*). D. Wright (1983, *ibid*) fue el primero en argumentar que las relaciones intergubernamentales eran un concepto más

⁶⁹ Arend Lijphart. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Nueva Haven, Yale University Press, 1984.

⁷⁰ Citado por Painter, Martin. *Intergovernmental Relations and Public Administration*. En *Handbook of Public Administration*. Peters, Guy y Pierre, Jon (Eds.). SAGE Publications LTD. London 2003

adecuado y que debería ser preferido sobre el de federalismo por que es un concepto menos cargado de referencias a las múltiples, complejas e interdependientes relaciones jurisdiccionales que sustentan el sistema político en Estados Unidos. En ese sentido, su ámbito se relaciona con el estudio de las complejidades que presenta la implementación de las políticas intergubernamentales, y ha ido incrementándose cada vez más su orientación hacia problemas de gestión/conducción intergubernamental (Agranoff, 1986, *ibid*).

Desde un punto de vista diferente, las teorías de la competencia intergubernamental basadas en temas económicos han sido influenciadas por el estudio del federalismo y de los gobiernos nacionales (Breton⁷¹). En otro grupo de estudios paralelos, teóricos del "gobierno policéntrico" han combinado el análisis constitucional, la teoría de la elección racional y la teoría de juegos en el estudio de problemas de bienes colectivos, con una fuerte preferencia por sistemas de autorregulación múltiple localmente constituidos (McGinnis⁷²).

En Europa el estudio de las relaciones central-locales fue dominado por mucho tiempo por las aproximaciones legales e institucionales, pero en la década de los ochentas se abordaron temas relacionados con las relaciones intergubernamentales y el análisis interorganizacional (Rhodes, 1988). El análisis de redes vino a ser también un ramal significativo en el avance del análisis intergubernamental (Kickert et al, 1997). En épocas recientes las complejidades de las relaciones a través y entre niveles de gobierno dentro de la Unión Europea han estimulado nuevos análisis empíricos y conceptuales, basados en la teoría interorganizacional y en la teoría de redes, así como estrechamente conectados con el campo de los estudios sobre la implementación de las políticas públicas y las teorías sobre la cooperación y conflictos en relaciones internacionales, dando paso a lo que los científicos políticos en Europa han dado en denominar el "gobernanza (gobernanza) multinivel" (Jordan, 2001⁷³).

El uso de este término, que parece ajustarse adecuadamente a las complejas relaciones políticas, financieras y administrativas de la Unión Europea, no resulta sorprendente; algunos autores que arribaron al punto de vista del gobernanza lo hicieron a partir del estudio de las relaciones intergubernamentales (Rhodes R.A.W., 2000).

De manera similar, la idea que el proceso político estaba supeditado a un grupo compacto e identificable de decisores autoritarios, resultaba poco útil para el análisis. Las historias de relaciones intergubernamentales siempre hablaban de entrecruzamiento de esferas de influencia, poder y recursos, colaboración y negociación. En ese contexto los canales informales eran casi siempre los más importantes, mientras había un continuo desdibujamiento de los límites entre lo gubernamental y lo no gubernamental en los complejos esquemas de alianzas y estrategias políticas que emergían. Los analistas de las relaciones intergubernamentales venían utilizando desde hacía mucho tiempo diversos conceptos para referirse a todo tipo de asociaciones, colaboración y redes- En este sentido, el uso del término " gobernanza " para abarcar un grupo de reglas de gobernanza que involucran tanto actores estatales como no estatales para trabajar conjuntamente sobre

⁷¹ *Ibid*

⁷² *Ibid*

⁷³ *Ibid*

problemas políticos en forma interactiva, algunas veces sustituida rápidamente por las formas convencionales jerárquicas del gobierno, no resultó extraño para la mayoría de los análisis de las relaciones intergubernamentales⁷⁴.

Considerando tanto nuestro objeto estudio, relativo una política pública, así como la coincidencia del sistema federal en México, lo más natural parece ser proponer la utilización de un enfoque más cercano al desarrollado por la escuela norteamericana. No obstante, es evidente la necesidad de incorporar también las propuestas más recientes que acercan a las relaciones intergubernamentales con los desarrollos teóricos del gobernanza, estudiados especialmente en Europa, sobre todo por la riqueza de los conceptos producidos en la última década a la luz de esta corriente y que coinciden con los propósitos de nuestra investigación. En ese sentido, a continuación se retoman diversos aspectos de las diferentes aproximaciones dentro de la teoría de las relaciones intergubernamentales, que son útiles para nuestro análisis.

2.2 Estructuras de coordinación

Dentro de las relaciones intergubernamentales de la mayoría de los estados nacionales se observa una tendencia hacia la desconcentración y la descentralización administrativa que ha ido ganando terreno bajo el llamado principio de subsidiariedad. Como veíamos, la expansión y diferenciación vertical y horizontal de niveles y actores está siendo orientada en el sentido del debate sobre la gobernanza (Rhodes ⁷⁵) y refleja la pluralización de la importancia de los actores en la gobernación y la provisión de servicios públicos (OECD, 1997 ⁷⁶). La configuración de las instituciones públicas está cambiando, los roles de los cuerpos supra y subnacionales son cada vez más importantes y los actores privados y no públicos son cada vez más amplia y profundamente involucrados. Al mismo tiempo, la interacción es cada vez menos autoritaria y más cooperativa.

A este respecto, la coordinación puede ser entendida como el intento de optimizar la coherencia y consistencia de las decisiones políticas así como de la implementación de la política pública a través de: las propias políticas públicas -a fin de evitar la fragmentación y alcanzar respuestas integrales a problemas complejos-; actores y participantes -con la idea de dar salidas a los frecuentes conflictos de intereses (políticos, socioeconómicos, administrativos, profesionales, etc.) entre actores y comunidades de actores, y de éstos hacia las políticas públicas-; de niveles -con el propósito de superar la fragmentación vertical de políticas y actores (en la coordinación de problemas planteados no sólo por las comunidades de actores que participan verticalmente, sino también por intereses o valores sectorialmente arraigados, la colusión de actores a través de niveles de gobierno y sus resistencias a la coordinación a través de las políticas)-.

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ Rhodes, R.A.W. *Governing without Government: order and change in British politics*. 1997. Citado y distribuido por R. Agranoff en lecturas de clase del Doctorado en Gobierno y Administración Pública, IUOG 2004.

⁷⁶ Wollman, Hellmut. *Coordination in the Intergovernmental Setting*. En Peters, Guy y Pierre, Jon (eds.). *Handbook of Public Administration*. Ed. SAGE Publications. London, 2003. 594-606

En el actual momento que viven los estados nacionales, y específicamente del desarrollo del gobierno y de las relaciones intergubernamentales, los desafíos para la coordinación han crecido enormemente. El rango y alcance de las políticas públicas y de las actividades del sector público fueron ampliadas en gran medida por la expansión del estado de bienestar durante las décadas de los sesentas y setentas, lo cual a pesar de la disminución de la intervención estatal en las últimas décadas sigue teniendo un peso importante en la mayoría de las sociedades, agravada por lo que parece una crónica crisis fiscal en la mayoría de los países. La colección de actores políticos, administrativos y socioeconómicos ha crecido concomitantemente con un empuje adicional tras la aparición del New Public Management, que proponemos literalmente traducir como Nueva Gestión Pública (NGP), el cual indujo una "agencificación" y "externalización", y una plétora de organizaciones privadas, semi-públicas y no públicas, que en debates recientes, para algunos excesivos, han sido llamadas a sustituir muchas de las funciones gubernamentales (Rhodes, 1997). Asimismo, el número de niveles de gobierno que participan en la implementación de las políticas públicas ha crecido debido a la devolución (desconcentración y descentralización) de funciones en el arreglo intranacional, así como la adición de los niveles a causa de la inter y supranacionalización, como es el caso de la Unión Europea, y de una manera más general, a los efectos de la globalización en el mundo.

El debate sobre la coordinación ha producido una vasta literatura (ver Peters 1998, Pollit, 2001⁷⁷). La coordinación ha sido durante mucho tiempo un objeto principal en el debate de las ciencias sociales relacionado con la reforma del proceso de hechura de las políticas y su implementación. Ya desde mediados de los setentas se señalaba que ninguna sugerencia de reforma es más común que "lo que necesitamos es más coordinación" (Pressman y Wildavsk, 1974). Recientes esfuerzos de investigación sobre la modernización administrativa incluyendo el propio reporte de la OECD arriba citado, resalta la conducción a través de diversos niveles de gobierno, y el ensanchamiento del número de asuntos referidos a "juntamos para gobernar" (Cabinet Office UK, 2000; Pollit, 2001⁷⁸).

El debate académico ha seguido diferentes sendas. Un camino conceptual se ha dedicado a revisar el discurso multidisciplinario de mediados y fines de los ochentas sobre las diferentes modalidades de coordinación (Kaufmann et. al. 1986; Thompson, et. al. 1992, *ibid*). Otra importante línea de argumentaciones se ha desarrollado en estudios sobre análisis interorganizacional e intergubernamental, políticas y gestión pública, iniciados con el trabajo seminal de Hanf y Scharp.⁷⁹

Al respecto, Wollmann (2003) propone discutir las modalidades conceptuales y organizacionales de la coordinación desde un punto de vista analítico y empírico, más que prescriptivo. De esta manera elabora una aproximación institucionalista de la coordinación, basada en una argumentación empírica relativa a los diversos arreglos organizacionales y modelos en un número particular de países (Francia, Reino Unido, Suecia, Alemania y Estados Unidos) que ejemplifican la evolución de las relaciones intergubernamentales. Con base en ella identifica las diversas modalidades que pueden observarse en la coordinación

⁷⁷ Citados por Wollman, Op. Cit.

⁷⁸ *Ibid*

⁷⁹ Interorganizational Policy-making: Limits to Coordination and Central Control. Beverly Hills, CA. SAGE. 1978. Citado por Hellmut Wollmann.

intergubernamental desde su estructura conceptual, así como sus efectos organizacionales en el espacio subnacional; para efectos de nuestro análisis retomaremos ambos planteamientos, complementando el segundo con las aportaciones que hace R. Agranoff sobre los modelos de gestión/conducción.

Patrones de coordinación: estructura conceptual

Dentro de las relaciones intergubernamentales es posible bosquejar una conceptualización ampliamente aceptada (Kaufmann 1986⁸⁰), y que incluye esencialmente tres modalidades (tipos ideales) y patrones de coordinación que puede ser distinguidos: la jerarquía, las redes y el mercado. A continuación se resumen brevemente estas estructuras de coordinación; cabe hacer notar, que más adelante son analizadas con mayor detalle bajo el marco conceptual de la gobernanza, de acuerdo a las coincidencias teóricas ya señaladas anteriormente.

Jerarquía

La jerarquía como una modalidad para asegurar coordinación (a través de políticas, actores y niveles) es una característica del estado autoritario. La cobertura legal de regulación de las actividades administrativas así como la organización jerárquica burocrática interna de la administración pública son cruciales para el control político sobre la administración, y para contar con un gobierno políticamente responsable de la operación de la administración pública. Este nexo ha encontrado su formulación clásica en el concepto weberiano de gobierno burocrático. Bajo estas premisas políticas y organizacionales, las relaciones jerárquicas que se dan a través de las órdenes de los superiores a sus subordinados, son el instrumental de la responsabilidad política del gobierno para asegurar que los niveles inferiores de gobierno lleven a cabo las políticas de una manera coordinada. En una abstracción de tipo ideal, la jerarquía empleada en el arreglo interorganizacional e intraorganizacional puede ser vista como "endémica para el modelo de estado soberano"⁸¹.

Redes

La red es una configuración en la cual los actores se encuentran así mismos básicamente en una situación de "igualdad de inicio". Idealmente, las redes son formadas y mantenidas voluntariamente, y se fundan en valores compartidos, confianza, solidaridad y/o consenso. En ese sentido, la redes y sus patrones de interacción resultantes pueden estar típicamente relacionadas a un estado "negociador" (March y Olsen *ibid*). Al apoyarse en la confianza y la colaboración, las redes resultan más adecuadas para alcanzar la coordinación entre los diferentes intereses que las jerarquías o los mercados (Lane C. y Bachman, R. 1998 ⁸²) y para permitir solucionar positivamente los conflictos potenciales en sectores y políticas. La

⁸⁰ Ibid

⁸¹ March, James G. and Olsen, Johan P. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.* New York. The Free Press. 1989.

⁸² Lane C. and Bachman, R. *Trust within and between organizations.* Oxford. Oxford University Press. 1998.

redes y la negociación han sido durante mucho tiempo parte y parcela del proceso de decisiones e implementación de las políticas públicas en muchos países incluyendo los de más fuerte tradición burocrática.

Esto es más claro en los países con una tradición política orientada al consenso, como el caso de los países nórdicos, pero también en Alemania y los Estados Unidos, donde el federalismo ha generado patrones de interacción pronunciadamente cooperativos y negociadores, debido a la descentralización y el entrelazamiento -interconexión entre niveles de gobierno- funcional. Debido a la expansión del espectro de (y la interacción entre) los actores públicos, semi-públicos y privados, y el adelgazamiento de la división tradicional entre lo estrictamente público y lo privado, al final se ha producido una fusión de los conceptos relativos a las redes con los del "estado negociador" característico de los nuevos tiempos, que ha evolucionado hasta las nuevas estructuras del gobernanza (Wollmann, op. cit.).

En el debate de la nueva gestión pública, el cual dominó el discurso internacional sobre la modernización del sector público desde los ochentas, la "contractualización" y la gerencia por resultados han sido puestos, conceptual y estratégicamente, en el centro de la escena, en dirección (y coordinación) de la distribución de servicios públicos, dejando atrás las características jerárquicas de la soberanía del estado y consumando el estado negociador. Además de los acuerdos informales, el establecimiento de "contratos" formales estableciendo objetivos de desempeño entre actores -a lo largo de la división principal/agente y proveedor/comprador- sobre un pivote significativo para formalizar la interacción y el intercambio. Con todo, el principal tiene la necesidad de monitorear el desempeño del agente a través de medidas de desempeño, sistemas de reporte y posiblemente sanciones (sin los cuales difícilmente puede llevarse a cabo una política de coordinación y coherencia), por lo que alguna re-jerarquización es casi obligada. Por su parte, como veremos más adelante, la nueva gobernanza hace hincapié en la capacidad y eficacia de los gobiernos para atender las demandas sociales, gobiernos de la sociedad, más que gobiernos del gobierno.

Mercado

Finalmente, otro mensaje clave en el debate ha sido que las formas de coordinación del mercado deben donde quiera que sea posible, reemplazar a la coordinación jerárquica (Pollit y Bouckaert, 2000, Wollman, *ibid*). El supuesto básico es que la coordinación puede ser alcanzada a través de la famosa "mano invisible", trabajando a partir y a través de los intereses de los participantes en la hechura e implementación de las políticas, especialmente en los procesos de distribución de servicios (Peters, 1998).

En esta abstracción ideal, el principio de mercado es articulado al modelo de "estado supermercado" (March y Olsen, 1989). Mientras esto es una premisa esencial en la disposición de los participantes para intercambiar recursos con la intención de alcanzar altos niveles de beneficios colectivos, parece dudoso que este supuesto heroico y las expectativas que genera, puedan realmente darse en la realidad, como lo veremos más adelante.

Efectos de la coordinación a nivel organizacional.

En este contexto de estructuras, Wollman (ibid) identifica a través de su análisis empírico tres patrones de comportamiento organizacional, con sus respectivas funciones de coordinación, en el marco de las relaciones intergubernamentales, especialmente relacionadas con el espacio subnacional. Estos son:

- El nivel regional/meso multifunción territorialmente definido (entre el gobierno central y los niveles de gobierno local).
- El gobierno local electo multifunción, también territorialmente definido; y
- La agencia de propósito único.

En el primer caso, la principal función de una unidad administrativa territorialmente definida en el nivel regional/meso puede ser vista en la coordinación que realizan los diferentes niveles del gobierno central para promover diversas políticas sectoriales a través de los diferentes ministerios y/o secretarías de estado; así como en el aseguramiento de la coordinación necesaria para la implementación de tales políticas y programas, ya sea por organismos desconcentrados o por los gobiernos locales electos que desarrollan una multiplicidad de funciones. La característica de este modelo es que se basa en decisiones centrales, que buscan alcanzar los objetivos primordiales: la mejor distribución de responsabilidades en el desarrollo de las políticas sectoriales a través de los distintos departamentos centrales de la administración; y la supervisión de la autonomía de los gobiernos locales de una manera fuertemente jerárquica (prácticamente una tutela). Si bien este tipo de principio organizacional persiste, particularmente en los países con una fuerte tradición jerárquica, es evidente que tiende a observarse al mismo tiempo un creciente surgimiento de nuevas modalidades de coordinación que consideran más la cooperación formal e informal y la negociación.

Este es el caso de la coordinación en el modelo multifunción de un gobierno local electo, que puede ser vista en el conjunto de la arena política y administrativa local y en conexión con las capacidades institucionales de los actores relevantes, y su potencial de dirección y responsabilidad para alcanzar la coordinación a través de políticas, actores y niveles, y en ése sentido, actuar como un "integrador esencial" de la política pública (Hesse and Sharp, citados por Wollmann, op. cit.). Por ejemplo, ellos pueden combinar diferentes políticas de infraestructura y recursos con el fin de optimizar las condiciones locales para el desarrollo económico o pueden conjuntar políticas sectoriales y diferentes servicios para brindar una solución amplia e integral a problemas complejos. Estos sistemas política y funcionalmente fuertes de gobierno local pueden ser encontrados en países como Suecia y Alemania, aunque es un hecho que la mayoría de los gobiernos locales (regionales y/o estatales y de las ciudades) en la mayoría los países desarrollados y en gran parte de los países en desarrollo, ya utilizan en buena medida estos esquemas de coordinación.

Al mismo tiempo, la gran multifuncionalidad que llevan a cabo los gobiernos locales y la consiguiente existencia de una multiplicidad de actores y participantes con diferentes intereses cada uno en la misma arena política y administrativa local, ha propiciado el incremento de los problemas de coordinación, lo cual se refleja en la aparición y arraigo de

comités locales, departamentos administrativos y otros órganos para la toma de decisiones. Esto también puede ser encontrado en las redes verticales de política, a través de la cooperación e interacción entre niveles de gobierno con el propósito de hacer prevalecer sus intereses sectoriales, dificultando consecuentemente la coordinación.

Una de las vías para institucionalizar los cambios en la función de coordinación en el nivel local ha sido la de fortalecer un modelo multifuncional de gobierno local más autogestivo, esencialmente a través de dos vías. Por una parte, mediante el fortalecimiento del liderazgo político de las autoridades locales, que combina mejorar sus capacidades institucionales con una buena dosis de connotación jerárquica -como es el caso de Alemania, con la figura de "ejecutivos fuertes"- ; y por el otro, a través de instituciones y procedimientos para la participación de "abajo hacia arriba". Si bien en ambos casos se busca una mayor participación en las políticas nacionales, en el primero se enfoca casi exclusivamente a las propias estructuras gubernamentales de los gobiernos subnacionales y al papel que estas desarrollan en la implementación, mientras que el segundo da paso a un esquema de coordinación esencialmente distinto, el cual supone que ésta puede ser lograda a través de procesos de democratización desde abajo⁸³ en el cual las instituciones de "pequeña democracia" -como las organizaciones vecinales, oficinas de defensa de los intereses ciudadanos y asociaciones de consumidores, ONG's, entre otros-, han emergido en parte como un correctivo a los efectos de las reformas de los últimos años y la amalgama de intereses a la que han dado lugar. Dado que estos grupos resultan generalmente más adecuados localmente para combinar y coordinar diferentes políticas sectoriales y servicios, permiten conocer y atender mejor las necesidades más complejas de los diversos sectores de la sociedad, por lo que existe una tendencia inherente a enfocarse en grupos específicos cuyas necesidades más particulares pueden ser atendidas. A este tipo de coordinación se le ha denominado coordinación a través de redes.

Por el contrario, la creación de agencias de propósito único para optimizar la eficiencia y la respuesta al cliente en la distribución de servicios públicos (particularmente en el Reino Unido después de las reformas de mercado de los ochentas), han demostrado que si bien en principio pueden generar una mejor coordinación entre actores en algún campo específico de las políticas públicas, pueden también desatender políticas y objetivos fuera del propósito principal de la organización, pero de importancia para su desempeño. La evidencia empírica⁸⁴ demuestra que su diferenciación funcional y organizacional ha agravado los problemas de coordinación. Asimismo, dado que en muchos casos estos servicios fueron transferidos a operadores privados, la reducción prevista de control jerárquico ha tendido a convertirse en la creación de nuevos mecanismos de monitoreo y supervisión⁸⁵.

⁸³ Bogason, 1998. Changes in Scandinavian Model, from Bureaucratic Command to Interorganizational Negotiation, *Públic Administration*. citado por Wollmann, op. cit.

⁸⁴ En Handdbook of Public Adminstration, Hellmut Wollmann destaca a este respecto la propuesta de Jann, W. 2001, Hierarchieabbau und Dezentralisierung, in Bernhard Blanke et. al. eds. Handbuch zur Verwaltungsreform. 2nd. edn. Opladen: leskeand Budrich

⁸⁵ Clark, J. and Hoggett, P. Regressive Modernization? the changing patterns of social service delivery in the United Kingdom. 2000

Aunque en algunos casos como el Reino Unido se observa un debilitamiento desde principios de los ochentas de los gobiernos locales, es evidente que en la mayor parte del mundo durante la última década ha visto crecer las modalidades de coordinación que involucran una mayor participación de los gobiernos regionales, estatales y de ciudades. Aún en el propio Reino Unido, se ha abierto la gama a otras modalidades de coordinación con la creación en 1994 las Oficinas Regionales del Gobierno central, cuyo trabajo se complica por la coexistencia con más de 140 agencias autónomas de propósito único en todo el país, a las cuales han sido transferidas diversas funciones de gobierno.

En los casos de Francia y Alemania, buena parte de la supervisión jerárquica sobre el espacio subnacional está siendo reemplazada a través de cooperación informal, redes, negociación y persuasión. El conflicto de intereses entre políticas actores y niveles hace que estos patrones de coordinación poco jerárquicos deban atender cuestiones como los valores compartidos. Este esquema de coordinación no jerárquica parece haber avanzado más en los países nórdicos, donde las propuestas basadas en la "vinculación a través de la confianza" más que en la "vinculación a través de las reglas" y la gestión por "contactos más que por contratos" ha tendido a prevalecer cada vez más; aunque esto parece ser un caso específico originado en raíces culturales de solidaridad, nos da una idea de las posibilidades de este nuevo esquema de coordinación. Los Estados Unidos también muestran como veremos más adelante un avance en estos temas, especialmente al nivel de las grandes ciudades.

2.3 Modelos de conducción

¿Cómo se reflejan los patrones de coordinación conceptualmente definidos anteriormente y sus efectos en la estructura de organización en los diferentes modelos de conducción que adopta el gobierno para llevar adelante las políticas públicas?. Como ya lo señalábamos al inicio de este apartado, una de las vertientes de las relaciones intergubernamentales ha orientado su ámbito de investigación hacia el estudio de las complejidades que presenta la implementación de las políticas intergubernamentales, con un creciente interés en los problemas de conducción y gestión intergubernamental. A este respecto, R. Agranoff y M. McGuire (2001) ⁸⁶ han desarrollado un análisis sobre el desarrollo del federalismo en Estados Unidos y los distintos modelos de gestión que a su parecer pueden ser identificados y que hoy coexisten en ese sistema federal. La utilidad de esta propuesta, salvadas las grandes diferencias entre un país y otro, es relevante para identificar el grado en que estos modelos de conducción/gestión se presentan o no en el federalismo mexicano, y sobre todo para el análisis de las pautas con que se desenvuelven las relaciones intergubernamentales en nuestro país.

Los autores inician su análisis destacando que la administración pública y el proceso de desarrollo del federalismo han confluído hasta un punto claramente diferenciado, donde la dirección/gestión (managing) es cada vez más importante. Los cambios observados desde el "federalismo cooperativo" de los 30's, muestra que este sistema no es estático. La

⁸⁶ Agranoff y McGuire. Op. Cit. 2001.

responsabilidad política entre los gobiernos nacional y subnacionales ha evolucionado y se ha transferido en buena medida, la autoridad de gobernación se superpone a través de niveles de gobierno hasta el punto en que todos los actores participantes están involucrados simultáneamente en diversos grados. Estos cambios han significado que actualmente los funcionarios públicos deban realizar su trabajo tomando en cuenta múltiples interacciones entre organizaciones de gobierno y no gubernamentales, tratando con una gran cantidad de programas emanados desde la capital del país y las capitales de los estados, y enganchados en múltiples transacciones intergubernamentales con un amplio número de instrumentos intergubernamentales. Esto influye necesariamente en los procesos y resultados de sus decisiones. En este sentido, señalan la necesidad de brindar atención especial a la manera en que se llevan a cabo las acciones de política pública en un sistema de este tipo.

La conducción/gestión a través de gobiernos y organizaciones dentro del complejo y continuamente cambiante proceso del federalismo ha merecido la atención tanto de investigadores como de quienes diseñan e implementan la política pública. Esta actividad se ha convertido en el verdadero corazón de la administración pública y la propia conducción/gestión pública. El continuo crecimiento de las subvenciones gubernamentales y los nuevos programas regulatorios, el incremento de la programación federal/estatal, la implementación de programas federal/estatal/local, las iniciativas no gubernamentales, y la ampliación de los roles de los gobiernos estatales, ha cambiado el contexto de la administración pública de operaciones que requerían una organización aparentemente sencilla, hacia funciones que trascienden los límites preestablecidos y que requieren de una coordinación específica. En ese sentido, los funcionarios -sobre todo a nivel local- operan ahora no sólo dentro de su propia estructura institucional y jurisdicción, sino que también lo hacen a través de numerosas actividades de tipo vertical, que incluye a los diferentes niveles de gobierno, y horizontal, que involucra otros organismos sectoriales, gobiernos estatales y/o locales y muchas organizaciones no gubernamentales. Estas actividades han puesto un extra sobre las acciones de colaboración y las transacciones a través de los límites gubernamentales.

Mientras la capacidad de cambio del federalismo como forma de gobierno es innegable -su forma y operación ha causado y ha sido causa del cambio social, económico y de las tendencias políticas- la investigación sobre modelos de conducción/gestión apropiados dentro del proceso de cambio del federalismo han permanecido como una tarea poco desarrollada, aún cuando este análisis no es algo nuevo. Ya en 1964, Elazar (1964, citado por Agranoff y McGüire, op. cit.) sugería que desde el período fundacional, la cooperación intergubernamental era necesaria y que la búsqueda de métodos para la colaboración entre las partes del sistema federal era un objetivo permanente. De manera similar, señalan los autores, Grodzins (1966, *ibid*), equipara las prácticas administrativas en el federalismo con funciones participativas, y Leach (1979, *ibid*), identifica el manejo de los programas de subvenciones como generadores de acción conjunta de todos los niveles de gobierno. Incluso el Nuevo Federalismo de Nixon intentó racionalizar la gestión intergubernamental; Walker (1974, *ibid*) reclamaba que la administración dentro del federalismo estaba en " un estado de considerable confusión".

Desde la expansión de la programación federal en los sesentas y la complejidad administrativa que trajo consigo, el término de gestión intergubernamental (IGM por sus

siglas en inglés) entró en el léxico de la gestión pública aunque de manera ambigua, tanto para describir las actividades de gestión a través de gobiernos, como una manera en que los "enterados" pueden recoger la esencia de las rutinas que los administradores deben seguir dentro del federalismo. La gestión intergubernamental ha sido caracterizada como un término de "cosecha reciente, uso especializado, visibilidad limitada y madurez incierta" (Wright y Krane, 1998, *ibid*), por incluir muchas actividades aparentemente dispares: la búsqueda de fondos desde otros gobiernos, el enfrentamiento con una expansión de las cargas regulatorias, el desarrollo de acuerdos cooperativos interlocales, así como muchas actividades de colaboración interlocal, entre otros. Al respecto, Agranoff y McGuire coinciden con esta observación, y si bien reconocen que sus estudios empíricos involucran diferentes grados y tipos de gestión intergubernamental, proponen utilizar una aproximación más general, cuidadosa y potencialmente más aceptable que la mera discusión de los modelos de gestión dentro del federalismo, enfatizando especialmente en el hecho de que sólo algunos de ellos ocurren exclusivamente entre diferentes niveles de gobierno. Cabe hacer notar que en esta jerga conceptual solo se señala el concepto de gestión, aunque en la práctica también involucra los procesos de conducción.

En este sentido, no se pretende analizar las características de la metamorfosis del federalismo en sí mismas, sino cómo la hechura de las políticas y su conducción/gestión pueden variar dentro de este sistema a través del tiempo y entre las diversas áreas de interés de las propias políticas públicas. Por ello, Agranoff y McGuire proponen no sólo describir sino también analizar la relevancia temporal y la especificidad política de cuatro modelos de dirección/gestión que han identificado a través de análisis empíricos sobre las relaciones intergubernamentales y de colaboración entre funcionarios de todos los niveles de gobierno que promueven el desarrollo económico, y un estudio realizado a los gobiernos de 237 ciudades de Estados Unidos. Estos modelos de conducción/gestión son dos de origen antiguo, el modelo jerárquico (de "arriba hacia abajo") y el "donante-receptor"; y dos de orden emergente, el "basado en la jurisdicción" y el de "redes".

El modelo jerárquico

El primero de ellos, el modelo de "arriba hacia abajo" (top-down), enfatiza el control del poder ejecutivo y esta inserto en la ejecución e intercambio de leyes, regulaciones, reglas para obtener fondos, estándares de desempeño, directrices asociadas a las subvenciones federación/estado, adquisiciones y regulación de programas. Este modelo toma impulso especialmente a partir del desarrollo de la programación nacional en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial como producto de la frustración del congreso norteamericano con la inacción de los gobiernos estatales en solucionar problemas domésticos, y busca inclinar la balanza dentro de sistema federal hacia el control del ejecutivo, con el gobierno federal en el papel de quien gestiona los programas nacionales a través de los administradores de los gobiernos estatales y locales. Su rol es monitorear los programas intergubernamentales, asegurando que el dinero federal es gastado apropiadamente, y vigilando que las reglas, regulaciones y objetivos son cumplidas. Intelectualmente, este modelo puede seguirse en el texto clásico de D. White de 1939 ⁸⁷

⁸⁷ Agranoff y McGuire. 2001. Op. Cit.

sobre administración pública, que sostiene la idea de que la intervención de la administración pública federal es necesaria para asegurar alcanzar los objetivos nacionales en beneficio del interés público.

Operativamente, los autores destacan que la herencia del modelo jerárquico puede rastrearse en la oficina de la presidencia y el Comité Brownlow de la década de los treinta, y la Comisión Kestnbaum sobre Relaciones Intergubernamentales en los cincuenta, que buscaban dirigirse hacia un sistema de relaciones intergubernamentales centrado en el ejecutivo, el cual iba enfocado sobre todo al manejo del presupuesto y de los programas intergubernamentales. Esta aproximación se basa en dos premisas: que el sistema federal debe ser considerado como un sistema único, y que las interdependencias del sistema obligan de facto la aplicación de una lógica centrada en el ejecutivo. El modelo representa la solución burocrática al dilema básico de " cómo alcanzar las metas y objetivos que son establecidas por gobierno nacional, a través de la acción de otros gobiernos, estatal y local, que son realmente independientes y políticamente pueden ser hostiles " (Sundquist and Davies, 1969 ⁸⁸).

Cuando los programas intergubernamentales parece carecer de una estrategia global - evidenciada por la puesta en práctica de legislación confusa, traslapamiento de autoridad, incertidumbre en la responsabilidad, y duplicación de esfuerzos- el estado y los funcionarios locales pueden quejarse de estas condiciones, pero la solución más fácil para el gobierno central es hacer cumplir las reglas o forzar la coordinación y colaboración. Al final, las ligas interinstitucionales, planes globales, oficinas y consejos conjuntos, áreas especiales de programación y unidades cuasi-gubernamentales de planeación, son requerimientos comunes asociados a la legislación sobre subvenciones federales. Un aspecto más del modelo jerárquico es el que se refiere a la obediencia local; la coordinación de la conducción/gestión con niveles de gobierno más altos y entre pares interlocales es difícil y no siempre deseable, lo que se refleja en el incremento de la lucha por el presupuesto, y sobre todo en la velocidad con que se elaboran nuevas reglas y regulaciones. Esta situación ha resultado en un juego que no necesariamente es de suma cero, sino más bien, donde los gobiernos estatales tienden a reproducir esquemas autoritarios, y con ello a incrementar su control sobre los gobiernos municipales.

El modelo jerárquico ha tenido una gran relevancia temporal. Para los funcionarios públicos, este modelo es claramente la manifestación de la tradición burocrática del siglo veinte. Si se sigue el esquema legal federal a la letra, los programas operadas en una red normativa que implica sustancialmente la obediencia. Asimismo, las acciones son sujetas de reportes, revisión, evaluación y auditoría de una manera carnte de iniciativa. Desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, para muchos autores (Church y Nakamura, 1993; Kettl, 1987; Williams, 1981 ⁸⁹) es claro que un tiempo considerable de la conducción/gestión se gasta en interacciones para intentar aproximarse a los programas y sus expectativas, es decir, tratando de ajustar programas dentro de estándares, reglas y regulaciones. Los gobiernos locales son duramente supervisados y operan dentro de una extensa red de expectativas jerárquicas.

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Ibid

No obstante, más allá de estos problemas, muchos observadores coinciden en que el sistema de reglas y estándares federales ha contribuido a la profesionalización y responsabilidad de la administración pública en el nivel subnacional, a pesar de la obediencia y conformidad que lo caracteriza. Asimismo, si bien es claro que no es esta la única forma de conducción/gestión en el federalismo, lo es también que ha sido un actividad que se ha venido desarrollando por mucho tiempo y que en ciertas áreas de política -por ejemplo las de orden regulatorio- parece haberse adecuado a la realidad actual, por lo que puede preverse continúe en el futuro.

El modelo donante-receptor

El modelo "donante-receptor" (beneficiario), enfatiza una mutua dependencia y/o participación en la administración de programas, donde la negociación bipartita (gobierno federal - estatal/municipal) y/o la interacción recíproca entre funcionarios de gobierno es la norma. La principal limitante del modelo jerárquico es el supuesto de que un solo actor -el gobierno federal- es el que posee la información y experiencia así como la habilidad política necesaria para dirigir las actividades de gobierno y producir resultados políticos consistentes con la multiplicidad de intereses sociales; frente a este supuesto, el "donante-receptor" se fundamenta sobre una dependencia mutua entre actores dentro del sistema intergubernamental, más que un control e influencia federal completa.

Como consecuencia de los problemas observados en la implementación de las políticas públicas, especialmente al nivel de la coordinación y el control, y sobre todo como resultado de las tendencias mundiales hacia la descentralización y la desconcentración, se han llevado a la práctica muchas iniciativas que buscan un mayor equilibrio entre autonomía e influencia en las relaciones intergubernamentales (Kincaid, 1998 ⁹⁰). El modelo donante-receptor refleja en este sentido tan solo los cambios que se dan en la realidad, y que muestran que la ejecución de las políticas públicas implica un grado cada vez mayor de dificultad, y sobre todo que difícilmente pueden ser únicamente ejecutadas bajo un esquema jerárquico. Al involucrar a los demás actores que se encuentran al final de la cadena -los gobiernos estatales y municipales, o sus funcionarios- genera lo que en la literatura se ha dado en llamar el efecto "bottom-up" o de "abajo hacia arriba".

En términos de efectividad, si en el modelo anterior ésta descansa en la eficacia de los gobiernos subnacionales y locales para ejecutar los programas federales, en el donante-receptor las políticas son exitosas cuando promueven la toma de decisiones en el nivel local y proporcionan a los actores locales suficiente discrecionalidad política, recursos y autonomía para llevar a cabo las metas nacionales mientras se satisfacen las necesidades locales.

Este modelo ha sido ampliamente analizado desde los ochentas y fueron Pressman y Wildavsky (1984) ⁹¹, quienes entendieron la implementación de las políticas como un

⁹⁰ Kincaid, John. The devolution Tortoise and Decentralization Hare. New England Economic Review. May-June, 1998. 13-40

⁹¹ Agranoff, R., 2004. Op. Cit.

proceso de interacción o administración participativa que ocurre en la intersección del establecimiento de metas y la ejecución de las acciones necesarias para alcanzarlas. Al examinar las ayudas financieras federales en el nivel local, Pressman⁹² concluye en 1975 que cualquier nivel de gobierno depende de las acciones de los otros para alcanzar sus propios objetivos; el receptor puede necesitar dinero, pero el donante necesita la aplicación de esos fondos y las habilidades para la implementación en el nivel local. El donante no tiene tiempo, recursos, la vocación, ni en muchos casos la autoridad para intervenir regularmente en la localidad receptora. Ya que el donante reconoce su dependencia respecto de las acciones del receptor, esta situación lleva a la cooperación y el conflicto, situación común en las relaciones donante-receptor; si bien ambos se necesitan, ninguno cuenta con la capacidad indispensable para controlar totalmente las acciones del otro. En este sentido el proceso de ayudas financieras toma la forma de un trato - que a veces se convierte en verdadero regateo- entre grupos de actores en parte cooperativos, en parte antagonistas, y mutuamente dependientes. Otros estudios han demostrado que los programas de subvenciones aparecen realmente como instrumentos de control federal, sin oportunidades para negociar (Ingram 1977⁹³). Mientras a los agentes federales les gustaría muchas veces unir las jurisdicciones subnacionales a la política federal, las agencias subnacionales buscan mantener un máximo posible de flexibilidad para perseguir sus propios metas y objetivos con la ayuda federal.

El modelo donante-receptor puede involucrar diferentes posibilidades: compromiso, participación en la discusión para solucionar un problema, iniciativas unilaterales, o cooperación con una tercera parte que es traída para solucionar la controversia. Los funcionarios receptores, de acuerdo a este esquema, navegarían entre la obediencia y conformidad del modelo jerárquico, y algún deseo de cambio desde la base, en una dirección que es deseable para su jurisdicción. Algunas acciones proporcionan recursos adecuados y discrecionalidad amplia para la jurisdicción, algunas otras no, pero como en el caso del modelo jerárquico, todas las acciones deben ser al final de cuentas consistentes con las metas del donante. Los funcionarios receptores pueden ignorar los estándares nacionales, a través de la inacción o en abierto desafío, dando lugar a castigos como reducciones de fondos e incluso acciones legales. Otra alternativa incluye atraer al donante hacia una negociación donde pueden ser hechos los ajustes necesarios, o utilizar los recursos del receptor para contrarrestar los intentos del donante.

Este modelo es temporalmente relevante porque sus efectos se han combinado con nuevos programas que son llevados a cabo. Sin embargo, supone el ejercicio de una gran cantidad de controles federales y la condición de que los gobiernos locales puedan ser controlados, lo cual no siempre es el caso, sobre todo por los propios efectos de la descentralización. Asimismo, existe también un efecto curva de aprendizaje en el trabajo; cuando los funcionarios locales logran negociaciones exitosas en algún programa, la experiencia puede ser transmitida a otros. Aún más, los funcionarios federales necesitan del éxito de los programas, lo cual depende de la acción de los gobiernos locales y estatales, quienes sin embargo están más preocupados por obtener autoridad programática ante la autoridad federal, para dirigirla hacia las necesidades y prioridades de su ámbito de competencia.

⁹² Ibid

⁹³ Ibid

Esto genera la posibilidad de que los compromisos sobre programas federales -o estatales-, puedan ser llevados más allá de la obediencia hacia formas de ajuste negociado o el establecimiento de soluciones más adecuadas para el interés de ambas partes. El modelo donante-receptor supone que no todos cumplirán y no todos se resistirán. Algunos gobiernos estatales y locales encontrarán una buena manera de alcanzar soluciones dentro del sistema global de políticas.

Modelo basado en la jurisdicción

El modelo "basado en la jurisdicción" es identificado por la iniciativa de acciones por parte de funcionarios y directivos locales quienes buscan ajustes en los programas, actores y recursos, con el fin de apoyar los asuntos estratégicos que persiguen sus respectivas administraciones.

Este modelo se da en un contexto administrativo aparentemente más complejo. Los funcionarios locales procuran ajustes en la normatividad, los actores y los recursos necesarios, para adecuarlos a su jurisdicción. Un ejemplo clásico de este tipo de manejo es cuando los gobernantes de una ciudad y/o estado reciben fuertes entradas de un actor económico principal, gubernamental o no gubernamental, y formulan un amplio plan de desarrollo que presupone varios ajustes intergubernamentales. Es decir, un actor con un gran peso específico introduce a través de la aportación de recursos - no necesariamente financieros- cambios en la política local.

La realidad operativa local al final del siglo veinte, muestra un conjunto de múltiples incentivos, organizaciones, actores y agencias. El modelo basado en la jurisdicción destaca el efecto que tienen en especial los fondos de ayuda del gobierno federal como un instrumento político más, entre los muchos de que dispone el sistema intergubernamental (Agranoff y McGuire, op. cit.). En muchas áreas de política, incluyendo el desarrollo económico, la educación, los servicios sociales y los recursos naturales, el gobierno ha sido el más importante actor intergubernamental, ya que posee recursos críticos de financiamiento, información y experiencia. Esta capacidad le garantiza la posibilidad de jugar un rol difícilmente reemplazable en la gobernanza local, conteniendo los problemas políticos y del contexto.

Por su parte, la posibilidad de los funcionarios locales para alcanzar recursos de actores políticos cercanos a su entorno, recae menos en los propios programas federales y más en su capacidad para acceder a la variedad de recursos disponibles de todas las organizaciones con quienes se relaciona, sean gubernamentales, privadas o sin ánimo de lucro. Para llevar a cabo funciones específicas en el esquema de organización intergubernamental, o adecuar necesidades locales a los programas federales o estatales, las gerentes locales desarrollan la conducción/gestión basada en la jurisdicción interactuando estratégicamente con diversos actores para diseñar políticas que buscan alcanzar las metas de la propia jurisdicción a la que atienden.

En ese sentido, la actividad en este modelo enfatiza la acción estratégica de las autoridades locales con múltiples actores y agencias de varios niveles de gobierno y sectores. Dibuja al gerente local como un estratega racional que fundamenta su acción en el ámbito de la

jurisdicción. Para este funcionario, alcanzar las metas locales y concretar asuntos específicos es el paradigma.

El comportamiento estratégico en el complejo e interdependiente mundo del modelo basado en la jurisdicción consiste en buscar y contactar a los actores que poseen los recursos (de autoridad, organización, experiencia, información) que necesita el funcionario local para alcanzar sus metas. Lograr estas, requiere interacción y ajuste entre posiciones críticas o actores en conflicto. Como resultado, las gerentes del modelo basado en la jurisdicción pueden tener contacto con numerosos programas federales, actores y agencias, sin embargo, lo más probable es que su interés principal se dirija hacia aquellas agencias que puedan proporcionarles apoyos y recursos para las metas de la jurisdicción. Calculando los costos y beneficios de cada programa disponible, el gerente local procederá más estratégicamente a través de la búsqueda de fondos que el receptor en el caso del modelo donante-receptor.

La negociación y los acuerdos son instrumentos importantes para este modelo. Los tratos alcanzados por los gerentes locales dentro de programas de índole vertical (gobierno federal, estatal) u horizontal (metropolitanos, regionales, intersectoriales), proporciona alternativas a las concesiones unilaterales, resultando en una solución "mutuamente benéfica" (Agranoff 2004). Estos ajustes son casi siempre iniciados por la necesidades específicas de gobiernos locales o estatales que técnica o aparentemente no se encuentran dentro de los estándares de las regulaciones. La acción de búsqueda de ajustes por la parte local intenta redefinir las metas de los programas desde los términos puramente federales, hacia términos intergubernamentales que benefician a todos los niveles relevantes de gobierno. En ese sentido, el modelo basado en la jurisdicción enfatiza el cálculo y la negociación más que el acomodo y aclimatación.

Los tipos de interacción que caracterizan este modelo son más variados que otros modelos de manejo. Los funcionarios despliegan una compleja red de comportamientos que no son meramente una parte del trabajo directivo, sino que los involucra en sí mismos. Sus tareas están basadas no en una constante batalla por la distribución del poder, como lo asumen el modelo jerárquico y el donante-receptor, sino en una suerte de asuntos cotidianos relacionados con un área particular de política. Lo estratégico, fundamento interactivo del modelo basado en la jurisdicción, es consistente con un avance práctico y teórico desde la perspectiva clásica del gerencialismo, hacia una aproximación basada en la estrategia y el manejo de interdependencias (Bozeman, 1993; Bryson y Roering, 1996; Ketll, 1996⁹⁴).

En la medida en que más responsabilidades sean dejadas en manos del nivel local o sean devueltas a los gobiernos subnacionales y más decisiones sean descentralizadas, la relevancia temporal de este modelo también tenderá a incrementarse. Sí a través del tiempo los programas de subvenciones federales incluyen amplios elementos o una categórica discrecionalidad, y/o la estructura del bloque de ayudas, y si los gobiernos locales vienen siendo más proactivos e innovadores en conducir los asuntos medioambientales y regulatorios, el modelo basado en la jurisdicción será más relevante, desplazando a los modelos jerárquico y cooperativos dentro del federalismo. El modelo basado en la jurisdicción presupone que las jurisdicciones locales busquen afirmarse en materia

⁹⁴ Ibid

intergubernamental, que estén siendo el paso entre las relaciones existentes y el establecimiento de nuevas relaciones con poseedores de recursos que contribuyan a alcanzar las metas locales. Si este comportamiento es alentado, ya sea política o administrativamente, el modelo basado en la jurisdicción vendrá a ser común.

Modelo de Redes

El modelo de "redes" por último, ilustra las acciones de múltiples e interdependientes actores gubernamentales y no gubernamentales tratando de alcanzar una acción conjunta y un acomodo intergubernamental para lograr ciertos objetivos planteados. Aunque los primeros dos modelos revisados son antiguos y los últimos dos emergentes, todos ellos parecen sobrevivir en la actual escena intergubernamental, planteando retos complejos para los funcionarios que realizan la conducción/gestión pública.

Este modelo describe la hechura y el gobernanza que tienen lugar en redes constituidas por "varios actores (individuales, coaliciones, oficinas públicas, organizaciones) ninguno de los cuales posee el poder suficiente para determinar las estrategias de los otros actores" (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997 ⁹⁵). Mientras el modelo basado en la jurisdicción tiene como premisa alcanzar las metas de la jurisdicción subnacional (enfaticando la posición privilegiada de ésta sobre los demás actores) y los modelos jerárquico y donante-receptor se enfocan alcanzar metas nacionales, el modelo de redes esta basado en interdependencias. De manera similar al modelo basado en la jurisdicción, el modelo de redes extiende el enfoque analítico a las relaciones intersectoriales e intergubernamentales, pero en este caso el liderazgo tiene características de colaboración. Los actores en un sistema federal dependen unos de otros, porque necesitan de otros recursos para alcanzar sus propias metas. La interdependencia implica que todos los actores se benefician de alguna manera, resultando de la propia conjunción de sus intereses en una actividad específica, y que un problema particular no puede ser resuelto a menos que los actores participantes busquen la solución estratégica y colaborativamente. Desde esa perspectiva, el involucramiento en una red no es una elección administrativa, tal como fusionar dos departamentos o racionalizar un proceso presupuestario. Los arreglos múltiorganizacionales, que caracterizan la hechura de las políticas públicas, y los procesos de toma de decisiones al interior y exterior de la organización pública, son arreglos para solucionar problemas interorganizacionales que no pueden ser resueltos por una sola organización (Radin, 1996, ⁹⁶).

La red está constituida por una gran variedad de actores públicos y privados, cada uno los cuales tiene sus propias metas y estrategias políticas. Estas "estructuras de interdependencia involucran múltiples organizaciones o parte de ellas, y la unidad no es meramente la subordinación formal de los demás en un amplio arreglo jerárquico" (O'Toole, 1997 ⁹⁷) sino que incluye actores no centrales, sistemas de relaciones con reglas por definir, y metas

⁹⁵ Kickert, W. Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London SAGE. 1997.

⁹⁶ Radin, Beryl. *Bridging Multiple Worlds: Central, Regional, and Local Partners in Rural Development*. En Jon Pierre (ed.) *Partnerships in Urban Gobernanza: European and American Experience*. New Cork: St. Martin Press.

⁹⁷ Agranoff, 2004. Op. Cit.

que no han sido preestablecidas por un único actor que ejerce la directriz administrativa y el control. Aunque suele haber fuertes incentivos para operar a través de redes establecidas, los procesos políticos en redes son impredecibles y complejos (Agranoff y McGüire, op. cit.); las preferencias de los actores pueden cambiar durante el curso de la interacción, con lo que les resulta difícil prever los resultados que probablemente ocurran y los objetivos que pueden alcanzar en el proceso.

Las redes están concebidas en términos de un grupo de organizaciones, con una intencionalidad integral, más que como múltiples organizaciones distintas llevando a cabo objetivos no relacionados. Relaciones simbólicas ocurren cuando las organizaciones interdependientes, que poseen diferentes tipos y niveles de tecnologías y recursos necesarios para cumplir un objetivo colectivo, incrementan la frecuencia de intensidad de la comunicación entre organizaciones, lo cual influye en que las decisiones sean tomadas conjuntamente y las acciones se llevan a cabo de manera colectiva (Alter y Hage, 1993 ⁹⁸). Tales soluciones no son meramente compromisos estratégicos entre las partes, sino ajustes diseñados para proporcionar una alternativa que beneficie a todos.

Las partes involucradas en redes buscan desarrollar conjuntamente decisiones sobre la dirección y la operación, y establecer procesos de participación. Esto es quizás, lo que más distingue a las redes de otras estructuras multiorganizacionales, como los mercados. El mercado despliega características de interdependencia, pero quienes participan en el mercado no se reúnen, acuerdan asuntos, ni fraguan decisiones. A través del proceso formal de aplicación de las subvenciones o a través de reuniones menos formales para la toma de decisiones, por ejemplo, las partes siempre deben identificar y analizar el problema, para poder acordar un curso de acción. Así, los principales actores en la red necesitan desarrollar estrategias, mecanismos para la operación e implementación, y diversas medidas para determinar si los resultados esperados están siendo alcanzados.

El principal rol de la gerencia en el modelo de redes es facilitar y propiciar la interacción, así como la creación y el cambio de los arreglos organizativos al interior de la red, con el fin de mejorar la coordinación. El vocero público actúa al interior de la red y "utilizará la información para dar mayor peso a las elecciones preferidas; transmitir conocimiento sobre cómo la cooperación puede servir a los intereses de los demás; generar confianza; y enfocar las percepciones de los participantes sobre elementos cruciales para el éxito" (O'Toole, citado por Agranoff, 2004). Un factor central para propiciar la interacción es promover un amplio compromiso o programa fundamental a través de la red (Mandell 1990 ⁹⁹). Ya que la efectividad de una red está en gran medida relacionada con la manera en que están posicionadas las partes en su interior, lo que determina las acciones de los actores en sí mismos, el dirigente de una red puede modificarla cuando demuestre su incapacidad para resolver problemas dentro de la estructura existente. Un funcionario hábil determinará la configuración organizativa que es necesaria para desempeñar una función en particular.

Los ejemplos de redes son muchos y muy variados. Especialmente en las áreas de servicios sociales son comunes porque muchas organizaciones no lucrativas toman parte en la

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Pierre, Jon y Peters, Guy. *Gobernanza, Politics and the State*. Macmillan, London, 2000.

distribución de ese tipo servicios. En esta tarea, las redes son tanto intergubernamentales como intersectoriales¹⁰⁰. Otro campo prominente para la redes es el desarrollo rural, donde representantes de todos los niveles de gobierno, agencias privadas y no lucrativas trabajan colaborando en asuntos relativos el desarrollo del campo. En muchas áreas de política, incluyendo el desarrollo económico, el aspecto primordial del manejo de redes no es simplemente saber hasta donde éstas pueden ser la forma más idónea para diseñar y ejecutar una política pública, sino resulta más importante conocer el número y tipo de redes que existen. El funcionario que encabeza la hechura de la política está conectado con los representantes o voceros de todas las partes que participan en la red, cada una representando un objetivo estratégico diferente, y que muchas veces esta constituida también por otras redes de diferente composición, alcance y tamaño, cada una con su propio esquema de demandas y responsabilidades (Agranoff y McGuire, *ibid*).

La relevancia temporal del modelo de redes es clara. La edad de las redes ha llegado, complementando la era previa de los modelos jerárquico y burocrático. Existen varios argumentos para pensar que el manejo del sistema federal de acuerdo al modelo de redes se incrementará con el tiempo. O'Toole (1997, Brinkerhoff, *op. cit.*) destaca que la emergencia de la redes en el manejo público no es una moda pasajera; asimismo, Salamon (1981, Agranoff y McGuire, *op. cit.*) argumentaba hace dos décadas que el creciente uso de los instrumentos de política involucrando un grupo de tres partes "ha alterado significativamente la práctica del manejo público". Milward (Milward, Provan y Else, 1993, *ibid*) argumenta al respecto el incremento en la utilización de redes dentro del manejo público como el resultado de un "estado vaciado", un concepto que es análogo a la "corporación vaciada", la cual ópera a través de una eficiente jefatura central y delega todas las capacidades de producción a organizaciones externas. Si el manejo a través de redes impacta la elaboración de políticas igual o en mayor grado que el modelo tradicional, como hemos venido observando, es posible que este tienda a prevalecer en el contexto intergubernamental tanto como el modelo jerárquico y el donante-receptor lo han hecho hasta hoy.

Modelos de dirección/gestión y gobernanza

El trabajo de Agranoff y McGuire identifica otros tipo de manejo público distintos al "clásico" modelo jerárquico dentro de una organización simple. Las ligas con otras organizaciones son cualitativamente diferentes. Cada uno de los modelos sugiere un tipo diferente de manejo interorganizacional. El modelo jerárquico sugiere una obediencia orientada, exigentes intenciones del donante transmitidas a través de reglas, estándares y expectativas. El modelo donante-receptor llama la atención en la negociación de dos partes a través de las jurisdicciones respectivas, tratando de alcanzar decisiones de compromiso mutuamente aceptables. La actividad basada en la jurisdicción hace alusión al liderazgo de una unidad para establecer estrategias en el diseño y "empaquetado" de programas, rodeados por docenas de consultas horizontales y verticales, hacia ajustes programáticos que están más en la mente del receptor que del donante. En la red intergubernamental, que da cabida a los gobiernos federal, estatal y local, así como a actores no gubernamentales,

¹⁰⁰ Brinkerhoff D. y Brinkerhoff J. Cross-Sectoral Policy Networks. Lessons from Developing and Transitioning Countries.

los actores están involucrados en estrategias colectivas de construcción y programación, donde ninguno está a cargo (Bryso y Crosby, 1992¹⁰¹).

Una implicación relacionada con estas aproximaciones emergentes es que los participantes están siendo cada vez más "hacedores de políticas", ya que proponen estrategias y trabajan a través de ajustes en límites de sus organizaciones. Los gobernantes locales y los titulares de las carteras estatales, los directores de desarrollo económico, los ejecutivos de las Cámara de Comercio, quienes planean el desarrollo de las ciudades, los funcionarios de oficinas de cooperación para el desarrollo, los dirigentes de organizaciones sociales, vienen a convertirse en el corazón de las decisiones. Sus decisiones, colectivas o ajustadas, desde las posiciones jurisdiccionales, y de los rangos de contactos y negociaciones con los gobiernos estatal y federal tiene un impacto.

Estos dos modelos emergentes subrayan la importancia del "gobernanza" en términos intergubernamentales, en el sentido que Frederickson (1997)¹⁰² utiliza para incluir el "amplio rango de tipos de organizaciones e instituciones que están ligadas unas con otras e involucradas en actividades públicas". El gobernanza propuesto aquí, pretende llevar al manejo público más allá de lo puramente gubernamental, involucrando muchas entidades, gubernamentales y no gubernamentales, en un grupo de hechura de estrategias, basado en proyectos, y en actividades de intercambio de recursos a través de redes.

¿Es en este sentido el gobierno sólo un actor más dentro de este arreglo de organizaciones?. Esta pregunta va al corazón de las relaciones de poder dentro de los arreglos de gobernanza multiorganizacional. Los gobiernos federal, estatal y local, parecen poseer diversos mecanismos legales y fiscales que pueden mantener a las unidades gubernamentales en el centro de las transacciones intergubernamentales y que pueden ser contrapesos para diversos problemas de financiamiento, información, operación, u otras asimetrías que puedan estar siendo originadas por organizaciones no gubernamentales.

Por otra parte, si algo distingue a los funcionarios que participan activamente en estos modelos emergentes, es su relación con grandes cantidades de información. Efectivamente, los funcionarios que tratan con el sistema federal han entrado a la edad de la información a través de la expansión de contactos y redes. Mientras la burocracia fue el sello en la era industrial, los equipos de trabajo interorganizacionales y las redes parecen ser la marca de la casa en la edad de la información. El manejo a través de organizaciones tiene la necesidad de tratar con una gran complejidad, amplitud, velocidad, flexibilidad y adaptabilidad (Alter y Hage, 1993, *ibid*). Lipnack y Stamps (1994, *ibid*) destacan cinco principios para representar la actividad directiva en esta nueva era: participación comprometida en metas y proyectos; jurisdicciones y organizaciones independientes pero cooperativas; ligas voluntarias involucrando una participación extensiva y relaciones entrecruzadas; múltiples líderes, y; gente trabajando en diferentes niveles al interior y entre organizaciones. Estos principios caracterizan el manejo público al interior del federalismo, particularmente los modelos basados en la jurisdicción y las redes.

¹⁰¹ Agranoff, 2004. Op. Cit.

¹⁰² Brinkerhoff D. y Brinkerhoff J. Op. Cit.

2.4 Naturaleza de las RIG's y análisis comparado

Para Rose (cita de R. Agranoff, op. cit.), la principal tarea cotidiana de gobierno consiste en la organización y prestación de los servicios propios del estado de bienestar, que incluyen en su concepción más amplia, una gran variedad de iniciativas para la protección y promoción social. El funcionamiento de estos programas a nivel nacional requiere de la capacidad gubernamental para organizar y distribuir sobre una amplia base territorial, con participación de múltiples unidades subnacionales de gobierno y diversos agentes locales.

En gobierno central fija normalmente las condiciones de prestación o establece los parámetros de servicio, pero no los administra. El resultado es la implicación de diversas instituciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno, lo que nos sugiere la existencia de una situación de interdependencia, más allá de la tradicional visión simplificada de la jerarquía, en la interpretación de la actuación pública. Se observa la presencia de una dimensión territorial en el ejercicio de la autoridad junto al desempeño de determinadas responsabilidades funcionales. Para el mismo Rose, citado por Agranoff, la clásica concepción unitarista del estado ha quedado superada. No estamos ante una organización monolítica, sino en presencia de una realidad compleja en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio.

Esta situación da lugar a las relaciones intergubernamentales. Los vínculos relevantes entre organizaciones no son necesariamente los que aparecen establecidos en las normas jurídicas, sino aquellos que surgen de la necesidad de una actuación coordinada. En palabras de Hanf (1979), "las decisiones adoptadas a cualquier nivel estarán influidas por las relaciones existentes tanto entre los distintos niveles como entre las diferentes áreas funcionales de actuación"¹⁰³. Una de las tareas fundamentales que ha de afrontar el sistema político de cualquier país es la de asegurar la coordinación de las actuaciones en un contexto de redes de organizaciones diferenciadas interdependientes, redes en las que, o bien la resolución eficaz de los problemas pasa por la puesta en común de las capacidades de diversos participantes, o bien es preciso que las actividades de las distintas unidades se guíen por criterios de carácter más general.

Siguiendo a Rose, la cuestión crucial es entonces la relativa a los mecanismos de interrelación. A este respecto, parece ser el intergubernamental/interorganizativo, el que más se ajusta a los cambios que se están produciendo en la realidad.

Cinco rasgos distintivos señalados por D. Wright, que ya señala Agranoff, permiten comprender mejor el concepto de RIG:

¹⁰³ Hanf, Kennet and Scharpf, Fritz. *Interorganizational Policy-making: Limits to Coordination and Central Control*. Beverly Hills, CA. SAGE. 1978.

Rasgos distintivos de la Relaciones Intergubernamentales

Las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas, incluyen una amplia variedad de relaciones entre niveles de gobierno, y entre distintas unidades de estos.

El segundo rasgo, es la importancia del elemento humano. Wright sostiene que en un sentido estricto, no existen relaciones entre gobiernos, únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno.

Las relaciones entre empleados públicos suponen un continuo contacto e intercambio información y puntos de vista.

Cualquier tipo de empleado público es potencialmente un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. Los actores implicados proceden no sólo de los diferentes niveles territoriales, sino también de los distintos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Un quinto rasgo, es que las RIG se caracterizan por su vinculación a las políticas públicas. Para Wright, esta dimensión hace referencia al conjunto de intenciones y acciones, o no acciones, de los centros públicos, así como a sus consecuencias, lo que obliga a tener en cuenta las interacciones de los distintos actores en las fases de formulación, implantación y evaluación de las políticas.

Peters (op. cit.) señala que las RIG afectan a las unidades monofuncionales de gobierno, empresas públicas, organizaciones sin ánimo de lucro, y organizaciones "casi no gubernamentales" que actúan en las fronteras del sector público. En nuestra opinión, deben incluirse también los organismos privados.

Para Toonen (1987, Agranoff, ibid), la construcción de consenso, ajuste mutuo y pacificación son algunos de los objetivos que persiguen los centros públicos de intereses territoriales. A nivel internacional hay una tendencia al incremento del número de empleados públicos implicados en las RIG, especialmente en programas de bienestar social.

La principal preocupación de los participantes en las RIG según Wright, es que los asuntos "salgan adelante", lo cual se alcanza a través de diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, desarrollados dentro del marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores. La interpretación propia de reglamentos, procedimientos y directrices que acompañan a la normativa es una práctica usual de intercambio entre los distintos niveles de gobierno.

No obstante, y a pesar de que se observa una participación más activa del primero y el último, es en la esfera de los organismos administrativos públicos donde se generan los aspectos fundamentales de estos sistemas de relaciones. En este sentido, podemos suponer que no necesariamente todos los procesos de decisiones están asociados a especificaciones normativas; muchos de ellos son propiciados por acciones informales cotidianas.

Un aspecto fundamental son los temas fiscales, que forman parte del núcleo de interés de las RIG respecto de las políticas públicas, ya que tienen que ver con las cuestiones sobre qué nivel de gobierno se ocupa de la obtención de los recursos financieros, cual realiza el mayor porcentaje de gasto, y quien controla las decisiones relativas a la financiación de los programas, elementos básicos en la consideración de la actuación pública.

Elaboración propia a partir de Wright, S. Dale. Para entender las relaciones intergubernamentales. FCE. México, 1997.

En una perspectiva comparada, el propio Agranoff (2004) analiza los diversos enfoques con que ha sido examinado el fenómeno de las RIG en distintos países, concluyendo que si bien algunos estudios se refieren a meras extensiones sobre los sistemas de gobierno tradicionales, otros muestran un claro interés sobre los análisis comparativos de los “procesos” de gobierno. En general, ha identificado siete enfoques con mayor relevancia.

- La relaciones centro-periferia, que en un sentido amplio engloban las diferencias económicas, culturales, sociales, étnicas, políticas e incluso psicológicas que se presentan en un determinado territorio respecto de los valores, ideas o normas dominantes, reconociendo que esto puede afectar la organización política y administrativa de un país así como su funcionamiento.

Agranoff sigue los trabajos de Meny y Right (Agranoff, *ibid*) que identifican una serie de factores que se consideran importantes en esta relación centro-periferia, como son la extensión del país, la naturaleza, relevancia, intensidad y significación electoral; el peso de la historia; el pasado reciente; las disposiciones constitucionales; la tradición legal; el entorno político predominante; el sistema económico; el tamaño, estructura, y modelos de reclutamiento de las administraciones públicas; la naturaleza las élites políticas; las fuerzas opuestas a las demandas de la periferia; y los recursos que podría utilizar la periferia en sus negociaciones con el centro. Para Agranoff, además de permitir revisar la historia de los estados, el análisis centro-periferia, permite considerar la pugna entre los derechos vinculados a áreas geográficas concretas y aquellos basados en principios universales; además implica el examen de los dispositivos institucionalizados que plasman estas relaciones.

- Leyes y marcos legales: las cuestiones intergubernamentales se encuadran en sus concentraciones y demás repertorio normativo. La legislación constituye una variable crítica en la organización de las sociedades. Si bien el estudio comparado de las RIG trascienden el marco legal, éste no puede ser ignorado. Independientemente del carácter no formal de determinadas prácticas y conductas intergubernamentales, la ley es básica en la configuración y funcionamiento de los distintos gobiernos y sus relaciones. Las consecuencias de las leyes afectan tanto a los gobiernos como a la sociedad, rigen los procedimientos de las políticas públicas, dan un contenido programático a las declaraciones políticas, afectan los recursos de las organizaciones públicas, sancionan derechos y obligaciones, y crean expectativas entre los ciudadanos. Paradójicamente, podríamos decir en este sentido que las RIG son legales y no legales en un sentido amplio.
- Estructura del gobierno, administración y dirección. Las instituciones son importantes a la hora de organizar las pautas de interacción en la sociedad. En ese sentido es necesario analizar los modelos de sistema de gobierno (sistemas de partidos, distribución del poder), y la maquinaria que los sustenta (capacidades administrativas, entorno institucional de la planificación, características sociales relacionadas con el ejercicio de la autoridad). G. Peters, (Agranoff, *ibid*), proponen incorporar a los enfoques tradicionales sobre la departamentalización gubernamental los temas que tratan sobre sistemas de gobierno, incluyendo los temas de relaciones y división de poderes. El esquema de clasificación, incluye el análisis de la extensión y alcances de la administración pública; la centralización -

que incluye los aspectos relacionados con la conducción/gestión -; la jerarquía; y la participación, donde se incorporan el modo de acceso de los grupos interés a los procesos de formulación e implantación de políticas, y papel de los partidos políticos y su grado de estabilidad, entre otros. Aquí también es posible incorporar la propuesta de Aguilar sobre como toman las decisiones en su interior los gobiernos, la necesidad de establecer esquemas que garanticen procesos decisorios colegiados e informados. (Op. Cit.)

- Relaciones financieras: prácticamente en todos países el centro es el mayor receptor de recursos procedentes de la fiscalización. La recaudación y el control de los principales impuestos son generalmente funciones atribuidas al gobierno nacional, independientemente si los programas son administrados por él o por las unidades subnacionales. Existe una gran diversidad a nivel internacional en cuanto al porcentaje de recaudación por los gobiernos locales, así como a la proporción con respecto al PIB de lo que cada nivel de gobierno recauda, es decir, no se observa un patrón específico, por lo que no constituye un elemento fundamental; más bien, es necesario analizar la serie de vínculos que se generan a través de las subvenciones concedidas a los gobiernos regionales y locales. Tanto las diferencias entre la capacidad recaudatoria como el proceso de gasto favorecen la aparición de organizaciones públicas de distinto nivel territorial. La descentralización de tareas en favor de los gobiernos locales que han llevado a cabo la mayoría de los estados nacionales, ha ido acompañada por unas transferencias de fondos conocidas como “subvenciones intergubernamentales”. Agranoff distingue tres grandes tipos de estas subvenciones: 1) transferencias no condicionadas, dedicadas al funcionamiento general de los gobiernos subnacionales; 2) subvenciones dirigidas a áreas de actuación entendidas en un sentido amplio; y 3) subvenciones para objetivos más específicos de gasto, sujetas a estrictos controles legales por parte del gobierno donante.

El crecimiento de estas subvenciones es un fenómeno generalizado, y ha propiciado la paulatina disminución de los efectivos al servicio de los gobiernos centrales con respecto al total de los empleados públicos. Asimismo, los mecanismos de control son un elemento clave en el conjunto de interacciones que unen a los donantes con los receptores. Otro aspecto es el establecimiento de condiciones para la prestación de los servicios o condiciones específicas en los convenios intergubernamentales. Finalmente también destaca la supervisión, que puede ir desde la comprobación de la conveniencia del gasto, hasta la formación de los funcionarios locales que lo realizan.

- Aspectos políticos de las RIG: esta dimensión hace referencia a las acciones a la vez políticas, jurídicas y administrativas, que llevan a cabo los empleados públicos. Agranoff cita los ejemplos de Gran Bretaña y Estados Unidos para demostrar como las políticas de privatización en el primer caso, y la desvinculación del gobierno federal de los programas de bienestar social, en el segundo, han propiciado reacciones de los gobiernos locales y de los funcionarios públicos, lo que ha modificado las tendencias intergubernamentales. Dos aspectos importantes que destaca de la política intergubernamental son el grado de discrecionalidad en la actuación de los gobierno locales (baja en los caso de la educación o la sanidad, y alta en el de las actividades culturales y de ocio, por ejemplo), y los mecanismos de

contacto entre los actores locales y los funcionarios nacionales (la diversidad de canales para acceder al centro: contacto directo élites / funcionarios, intermediación administrativa, asociaciones de autoridades locales, colectivos profesionales, partidos políticos, etc.). Un aspecto importante más, es que los temas referidos a las RIG pueden ser asuntos políticos fundamentales en sí mismos, y generalmente aparecen ligados a programas o acciones concretas de gobierno; esta dimensión cotidiana, en opinión de algunos observadores, convierten a los burócratas del nivel nacional en una fuerza centralizadora de primer orden.

- Las RIG como implantación de políticas: los programas son el principal producto de la acción de gobierno, y las relaciones intergubernamentales se encuentran presentes necesariamente en el desarrollo de aquellos programas que implican la utilización de mecanismos multiorganizativos. Un programa integra distintos tipos de recursos: legislación, medios financieros y humanos, en un paquete de actividades que llevan a cabo las organizaciones públicas. En este sentido, las unidades de gobierno deben tener capacidad para formular y coordinar políticas, además de conocimientos expertos sobre conducción y gestión.

Asimismo, dado que las políticas públicas son básicas en las transacciones intergubernamentales, resultan de gran importancia el examen de los actores implicados en la ejecución, sobre todo por las necesidades de coordinación y control. Agranoff destaca que la implantación de políticas públicas se ha contemplado a través de conceptos como las “comunidades de las políticas” (grupos relativamente pequeños de participantes en el proceso de producción de estas, que surgen para tratar algún tipo concreto de problemas), y “subsistemas de las políticas” (incluyendo a representantes de grupos de interés, así como a actores administrativos y legislativos relevantes que desempeñan papeles clave en el desarrollo de las mismas). Las comunidades profesionales juegan también un papel importante, ya que sus valores influyen en diversas fases del despliegue de las iniciativas gubernamentales (Laffin, cita de Agranoff, *ibid*).

- Las RIG como relaciones interorganizaciones y dinámica de redes. Toda organización pública o no, actúa en un entorno constituido por diversos tipos de relaciones que pueden adquirir la forma de vínculos respecto de una organización central, de coaliciones más o menos duraderas, o de redes. Myrna Mandell (Brinkerhoff, op. cit., Agranoff, *ibid*), subraya la importancia de las redes “funcionales”, las que define como aquellas en las que los participantes muestran un alto grado de interacción, interdependencia, confianza mutua y acuerdo. Ese tipo de redes suponen la presencia del desarrollo cohesivo, manteniendo su integridad de cara a la consecución de unos objetivos prefijados.

Las redes gubernamentales se caracterizan por el hecho de ser simultáneamente políticas, administrativas e interorganizativas. Rubin (cita de Agranoff, *ibid*) destaca que la redes pueden ajustarse a uno de estos tres modelos: reticular, de implantación y de enlace; las estructuras reticulares son no permanentes y específicas para cada proyecto, implican la existencia de un proceso de coordinación que debe funcionar en un entorno caracterizado por lo difuso y especializado de las responsabilidades políticas y administrativas; las estructuras de implantación se orientan a la ejecución de programas; y las de enlace se encuentran a medio camino entre el control central

propio de las estrategias de implantación y la coordinación laxa de las estructuras reticulares.

Hanf, Hjern y Porter, (Agranoff, ibid) al caracterizar la redes de formación para el empleo en Alemania y Suecia, destacan un listado de sus rasgos más sobresalientes: coexistencia de diversos centros de poder (públicos y privados); modo de interrelación no jerárquico; diversos proveedores de recursos; división dinámica del trabajo; altas probabilidades de descoordinación y desequilibrio; especificidad regional y programática; intercambios masivos de formación; ausencia de procedimientos para la evaluación del rendimiento. En este sentido, Agranoff concluye que las redes constituyen estructuras que precisan de la integración de contactos entre unidades de gobierno del mismo o distinto nivel territorial, siendo fundamentales para la ejecución de políticas interorganizativas, y para cuya operatividad resulta fundamental el nexo entre prescripción y acción.

2.5 La Dirección/Gestión Intergubernamental (GIG).

La dirección/gestión Intergubernamental (GIG) hace referencia a las relaciones y transacciones cotidianas entre los componentes de las distintas unidades de sistemas de gobierno territorialmente complejos. Este concepto hace hincapié en los procesos dirigidos a la consecución de los objetivos, ya que la conducción/gestión es un proceso en el cual diversos empleados públicos cooperan para encaminar sus acciones hacia las metas que se han propuesto. En este sentido, D. Wright (op. cit.) describe tres atributos de la GIG:

- Su orientación hacia la resolución de problemas;
- Es un medio para comprender y actuar en el sistema tal y como es, lo que supone incluir consideraciones estratégicas acerca de cómo y por qué se producen intercambios entre niveles de gobierno, proporcionando además criterios para operar en un contexto intergubernamental;
- Énfasis en los contactos y el desarrollo de redes de comunicación.

La GIG involucra a grupos que buscan en común soluciones, al tiempo que reconocen, valoran y realizan ajustes mutuos en torno a las implicaciones legales, políticas y técnicas de sus actos. En este sentido, la GIG es un complejo proceso de actuación conjunta dirigido a la consecución de cursos factibles de dirección/gestión coordinada. Asimismo, la manera de alcanzar las soluciones en este proceso complejo implica la división de responsabilidades, mecanismos de adopción de decisiones y la presencia de intereses divergentes, que conducen a la necesidad del desarrollo coordinado de políticas “a través de redes de organizaciones diferenciadas e independientes en las que, o bien la resolución eficaz de los problemas pasa por la puesta en común de las capacidades de diversos participantes, o bien es preciso que las actividades de la distintas unidades individuales se guíen por criterios de carácter más general” (Hanf, citado por Agranoff, ibid).

Igualmente una clave de la existencia de reglas del juego en este proceso de decisión que involucra una compleja red de actores, nos la da Rhodes ¹⁰⁴, al señalar las reglas que han regido las RIG en Gran Bretaña. De ellas, Agranoff (2004) destaca aspectos como el pragmatismo, el consenso, la equidad, el ajuste mutuo, y la territorialidad. Asimismo, también enumera una serie de estrategias de conducción/gestión citadas por propio Rhodes: utilización burocrática de los recursos; cooptación de autoridades locales de cara a los procesos de adopción de decisiones a nivel central, procedimientos de consulta con los gobiernos locales, negociación e intercambio de recursos, confrontación, captación de aliados, utilización de incentivos financieros, creación de espacios profesionales exclusivos, y simplificación de los problemas mediante su segmentación. Rhodes señala también la necesidad de analizar la dinámica de estas relaciones de poder y la dependencia de lo local, así como el papel de los ministerios y de unas élites fragmentadas.

Deil Wright (op. cit.) está convencido de que nos encontramos en la era de las GIG, y aduce para ello tres grandes razones: 1) la creciente importancia de los comportamientos calculadores, que incluyen la conveniencia de sopesar los costos y beneficios que acarrearán las subvenciones, de actuar con eficacia en el juego de la distribución de fondos mediante fórmulas, y de evaluar el riesgo que implica el incumplimiento de las normas fijadas por otro nivel de gobierno frente a las potenciales ventajas de tal conducta; 2) el juego de la fungibilidad, o capacidad para desviar los recursos recibidos para un fin concreto hacia otro objetivo de mayor interés; 3) la sobrecarga del sector público que contribuye a la inflación de costes, la ineficacia y la regulación excesiva. En este entorno un papel que resalta es el de los directivos públicos; la complejidad, interdependencia, incertidumbre y riesgo crecientes refuerza la posición de los actores con experiencia y conocimiento, “atributos que los responsables de las organizaciones suelen poseer en alto grado” (D. Wright, *ibid*).

Agranoff ha ordenado la literatura relativa a los procesos de dirección/gestión de las GIG en doce categorías, tratando de resumir los múltiples enfoques que han surgido sobre el tema:

Procesos de Dirección/Gestión de las GIG

Planificación, conducción/gestión descendente o coordinación.	Utilización de las subvenciones para alcanzar objetivos nacionales a través de gobiernos subnacionales y organizaciones privadas.
Adquisición y administración de subvenciones intergubernamentales.	Tanto desde la perspectiva de quien las concede como del que las recibe.
Regulación.	Condicionar acciones de otras unidades de gobierno a través de normas.
Reforma estructural legal.	Favorecer el desarrollo de las relaciones cotidianas alterando el marco intergubernamental.
Revisión de procedimientos.	Facilitar la gestión de las subvenciones intergubernamentales a través de la reforma de los procesos administrativos.

¹⁰⁴ Rhodes, R.A.W. *Governing without Government: order and change in British politics*. 1997.

Desarrollo de la capacidad de actuación.	Mejorar la conducción/gestión de los programas intergubernamentales mediante el refuerzo de la capacidad de las unidades de gobierno para prever e influir en los acontecimientos, adoptar decisiones bien fundamentadas, atraer y gestionar recursos y evaluar actividades.
Conducción/gestión de programas.	Asegurar que un programa se ejecuta de acuerdo a las perspectivas de la correspondiente unidad de gobierno.
Conducción/gestión de políticas.	Ejecución coordinada de diversos programas a través de decisiones, instrumentos financieros, fiscales y normativos.
Negociación.	Como instrumento de conducción/gestión de las discrepancias entre distintos actores en las que éstos, mediante mecanismos más o menos formalizados y desde sus respectivas posiciones, llegan a un reconocimiento de los intereses comunes y los que les separan. Los beneficios obtenidos por unos participantes se perciben que van ligados a pérdidas por parte de los demás.
Resolución de problemas.	Procesos de ajuste mutuo, generalmente informado, viables en aquellos casos en que no existen diferencias de fondo entre las distintas posiciones. Los intereses en conflicto son percibidos como menos importantes que los puntos de acuerdo.
Gestión cooperativa.	Convenios entre unidades de gobierno para la prestación, obtención o intercambio de servicios, así como para la creación de organizaciones orientadas a la consecución de objetivos comunes.
Juegos políticos.	Utilización de la política cotidiana como instrumento de conducción/gestión (establecimiento de contactos, búsqueda de información, ejercicio de la capacidad de presión o formación de organizaciones supragubernamentales para la participación en la escena intergubernamental, por ejemplo).

Elaboración propia a partir de Agranoff, R., Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales, en Cambio Político y Gobernabilidad, Merino Mauricio (coordinador). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración, CONACyT, México 1992.

Los estados tienen la necesidad de adoptar muchas de estas prácticas de GIG a medida que se desarrollan complejos entramados de relaciones entre unidades de gobierno en torno a los programas de actuación. Una vez establecidas se da pasó a cuestiones más rutinarias y administrativas pero persisten los juegos en los que hay que participar, es decir, persiste la necesidad de un manejo relacional a través de redes sociales.

2.6 El contenido de las políticas

Para concluir este apartado, destacaremos brevemente lo que D. Wright (ibid) señala como el contenido de las políticas y sus rasgos intergubernamentales. Wright retoma la tipología funcional que hacen Lowi y Peterson de los contenidos de las políticas: 1) redistributivas; 2) normativas; 3) distributivas (de desarrollo); y 4) limítrofes y jurisdiccionales, aunque adapta un análisis similar al propuesto por Samuel Beer para el estudio histórico de la modernización del federalismo en Estados Unidos (Wright, ibid), considerando, a diferencia de éste, como cuestiones problemáticas la creación, el status separado y los poderes de las entidades gubernamentales.

Wright inicia su análisis refiriéndose a las *relaciones limítrofes* estatal- nacionales, señalando que estas van desde una actitud enconada hasta los convenios de común acuerdo. Los límites de una entidad no son simplemente geográficos y jurídicos. Para el autor, el concepto de límite jurisdiccional implica la autonomía y la discrecionalidad para tomar importantes decisiones públicas. Los gobiernos desempeñan funciones públicas y en busca de esas actividades, en un contexto de RIG, los gobiernos hacen sus reclamaciones en varios espacios de políticas. Uno de los aspectos más interesantes de las RIG desde los puntos de vista descriptivo y prescriptivo, es, de acuerdo con el autor, cómo las entidades afirman y sostienen sus reclamaciones limítrofes cuando hay tantas reclamaciones de otras entidades en competencia. La creación de estructuras nuevas, la creciente comunicación, ejemplares acuerdos de comunicación, y técnicas de resolución de disputas, señalan los medios por los cuales pueden resolverse los conflictos territoriales o mantenerse dentro de los límites razonables. No obstante, los tribunales siguen siendo jugadores importantes en este sentido.

Por otra parte, la jurisdicción, los límites y el “campo” son conceptos que tienen significado especial en las relaciones local-estatales. Todo análisis de este tema debe observar tres rasgos importantes: 1) su variedad y variación entre los estados; 2) la significación de las relaciones legales básicas; y 3) la complejidad producida por el traslape de pautas políticas, fiscales y administrativas sobre el marco jurídico de las relaciones locales-estatales. Otro aspecto que señala en esta relación Wright, es el papel de los administradores. La frecuencia, variedad y sustancia de los contratos local-estatales de base administrativa, plantean una hipótesis digna de mayor estudio ¿hasta qué punto los intercambios administrativos son la arena en que se definen, desarrollan, defienden e implementan importantes cuestiones de las políticas?. Resultan tentador especular, dice el autor, acerca de si los funcionarios son actores centrales, sino decisivos, al dar forma a los conflictos, la convergencia y los compromisos evidentes en la arena local-estatal.

En cuanto a las *políticas distributivas* y de desarrollo, el autor señala que estas son políticas que dan subsidios para fomentar actividades privadas; transmiten beneficios

gubernamentales tangibles a individuos, grupos o empresas; y parecen producir sólo ganadores; están típicamente basadas en decisiones guiadas por consecuencias a corto plazo; incluyen un alto grado de cooperación y la transacción de favores políticos mutuos; se caracterizan por poca notoriedad; y son bastante estables a través del tiempo. En general estas políticas generan beneficios específicos para personas o jurisdicciones y los costos están marginal y ampliamente dispersos, lo que tiende a producir muchos ganadores y pocos perdedores, por lo que son de amplia capitalización política.

Una política distributiva importante que es claramente intergubernamental es el desarrollo económico, especialmente en zonas rezagadas o deprimidas. La interpretación del activismo local y estatal al promover el desarrollo económico es considerado como la ubicación local de cuestiones de nivel nacional. Otro aspecto del desarrollo de estas políticas sería la versión contraria, la nacionalización de algunas actividades locales por diferentes razones. ¿Qué factores explican por qué y cómo los asuntos emigran a través de los límites intergubernamentales?. El autor señala que una de las maneras en que los estados y municipios conservan "en casa" las políticas económicas de desarrollo, es expresar clara y concienzudamente políticas coordinadas dentro de sus respectivos gobiernos estatales. Esa tarea no es fácil; hasta el grado en que tal estrategia es eficaz, se confirma la proposición de que la eficacia externa (intergubernamental) depende en buena medida de una sólida organización interna.

En cuanto a las *políticas de regulación*, el autor destaca que todas ellas tienen un componente intergubernamental, directo o indirecto. Una dimensión tradicional de la regulación de las RIG es el ejercicio de control o moderación de un gobierno por otro a través de leyes, normas, comisiones reguladoras, sobre todo. Wright analiza cuatro tipos de regulación intergubernamental: 1) ordenes directas; 2) regulación de requisitos transversales (que se aplican sobre una base general, al utilizar fondos que incluyen muchos o todos los programas de ayuda federal, como por ejemplo las ayudas de empleo); 3) sanciones cruzadas (sanción fiscal en un programa para influir sobre una política estatal o local de otro; en otras palabras un estrategia de control vertical con un impacto horizontal si él receptor no cumple con las regulaciones); y 4) precedencia parcial (si un estado no emite regulaciones aceptables, entonces lo hará una agencia o un departamento federal, y si el estado no adopta y aplica esas regulaciones, entonces el nivel federal de gobierno asumirá jurisdicción sobre esa área).

Por lo que hace a las disputas, se privilegian las salidas políticas y sobre todo jurídicas. No obstante es interesante el incremento de estrategias de solución empleadas por mediadores hábiles y experimentados que pueden facilitar acuerdos intergubernamentales satisfactorios. También existen elementos que pueden contribuir a la cooperación y al acomodo intergubernamental: por ejemplo, la conciencia en el nivel local sobre las condiciones de la materia a regular y la apertura en la comunicación pueden facilitar el proceso, frecuentemente escabroso, que implican las políticas intergubernamentales de regulación.

Al respecto, Wright destaca que Kamiecky, O'Brien y Clarke¹⁰⁵ desarrollan un enfoque general. Señalan como condiciones de la cooperación: 1) Que esta es más probable si hay un percibido sentido de la urgencia acerca del problema mayor; urgencia suscita mayor cooperación. 2) Cuanto más bajos sean los costos que afectan a los participantes, mayor será la cooperación; altos costos generan mayor conflicto. 3) La aportación de técnicos o ayuda financiera puede contribuir considerablemente a la cooperación; en una fase contractiva y de problemas fiscales, el conflicto tiende a crecer. 4) La presión de la opinión pública y los grupos organizados tiende a intensificar el sentido de urgencia, aumentando las probabilidades de cooperación, pero también puede limitar las opciones y la flexibilidad de los actores para resolver determinadas disputas de RIG's. 5) Mayor franqueza y frecuencia en la comunicación, el intercambio de información y las expresiones de interés, fomentan la confianza, y por lo tanto la cooperación. 6) Mayor claridad en los papeles, responsabilidades y límites entre gobiernos (o actores) conduce a mayor cooperación; un enfoque útil es saber quienes están a cargo de que y quienes tienen la responsabilidad principal.

Finalmente, en lo que respecta al contenido de las *políticas redistributivas*, el autor destaca que estas forman un grupo bien separado de asuntos, que a menudo se asocia a conflictos de clase y políticas de suma cero. Para el caso de Estados Unidos señala Wright que las decisiones y actividades administrativas relacionadas con cuestiones de redistribución se han vuelto extensas en carácter y contenido, así como marcadamente intergubernamentales. Prevalece la administración a niveles múltiples, lo que implica un alto nivel relacional. Entre estas políticas se encuentran la salud, la educación y el bienestar.

Es en buena medida la educación, quien llama más la atención del autor porque permite analizar detalladamente la relación entre los diferentes niveles gobierno, y en especial, el caso específico del control del sector. Wright señala que en la práctica el anunciado control local es más una variable que una realidad absoluta, y que en general es la autoridad estatal quien supervisa la mayor parte de la política educativa en los estados federados, no necesariamente siguiendo las pautas de la distribución de recursos, que sí se concentran en estos dos niveles de gobierno. Otro tanto sucede con los fondos para el bienestar, los cuales a diferencia del anterior, se concentran en el gobierno federal. Todo ello genera un sinnúmero de relaciones entre los diferentes niveles gobierno para llevar adelante ambas políticas.

3. Gobernanza e instituciones

3.1 El debate conceptual

Como ha quedado de manifiesto, las RIG's muestran un claro contenido de gobernanza, entendida como algo que pretende llevar el manejo público más allá de lo puramente gubernamental, involucrando muchas entidades públicas y no públicas en la hechura de las

¹⁰⁵ Kamiecky, O'Brien y Clarke. *Intergovernmental Cooperation in Environmental Policy Making: Six Case of Toxic Waste Sites*. Reunión anual de la Asociación Norteamericana de Ciencias políticas. 29 de agosto-1° de septiembre de 1985. New Orleans.

estrategias y en las actividades de intercambio de recursos a través de redes (Frederikson, 1992, citado por Brinkerhoff, op. cit.).

Este concepto ha sido utilizado en distintos contextos y tiene diferentes características de acuerdo a los diferentes subcampos ¹⁰⁶ del análisis social en que se aplica. Por ejemplo, en administración pública y políticas públicas el uso de la gobernanza se relaciona con la dirección de redes, mientras que una percepción más amplia del concepto se refiere al manejo de todo tipo de reglas y prácticas que afectan la hechura de las políticas, sean éstas predominantemente jerárquicas, de mercado o de redes. En estudios europeos, es utilizado tanto para referirse a la hechura de las políticas multinivel como para hacer alusión a algo más amplio, algo más que gobierno pero no necesariamente de un tipo multinivel.

Joan Prats (1996) ¹⁰⁷ señala que la gobernanza tiene dos dimensiones: a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural. Esto permite focalizar la gobernanza desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, gobernanza implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la conducción/gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, gobernanza compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.

Al respecto, Prats destaca como Koiman desarrolla una interesante distinción conceptual entre “governing”, “gobernanza” y “governability”, que considera fundamental para una teoría sociopolítica de la “gobernanza” - de la gobernanza-. Parte del hecho que como consecuencia de la complejidad, la diversidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas, los esfuerzos de gobernanza (“governing”) son por definición procesos de interacción entre actores públicos y los grupos de interés o individuos implicados. Gobernar en el sentido de Koiman consiste fundamentalmente en coordinar, orientar, influir, equilibrar...la interacción entre los actores políticos y sociales. Koiman considera

¹⁰⁶ Jon Pierre y Guy Peters (2000), Luis Aguilar (2004) y Anne M. Kjaer (2003) analizan las diferentes formas en que es utilizado el concepto y los problemas que enfrenta tanto en la teoría como en la práctica política. Específicamente, Kjaer investiga su uso en áreas como la administración pública y la hechura de las políticas públicas, las relaciones internacionales, las políticas comparadas, tanto en la relación estado-desarrollo económico, como en las teorías de la democratización y de la transición, así como la gobernanza en los organismos internacionales. Pierre y Peters, señalan la existencia de estudios sobre gobernanza en materias relativas a las relaciones y las organizaciones internacionales, políticas urbanas, gobiernos locales, redes, gobiernos multinivel, y política económica. Aguilar analiza las tendencias actuales en la administración pública y la gobernanza, los diferentes desarrollos teóricos sobre este concepto y las propuestas de la Nueva Gestión Pública como componente de la nueva gobernanza/gobernanza ante los desafíos en materia de actuar del gobierno. De acuerdo a su principal interés, estos autores analizan la gobernanza predominantemente desde un enfoque estado-céntrico, relativo a las capacidades institucionales y políticas del estado para dirigir a su sociedad, sin dejar de lado por ello el enfoque socio-céntrico, donde el foco es la coordinación y el autogobierno que caracteriza a redes y asociaciones.

¹⁰⁷ Prats, Joan. Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa. Paper. UNDP-MDgD. 1996

que la gobernación puede verse como intervenciones –orientadas a metas- de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico que será tanto más posible cuanto más acorde esté con los deseos u objetivos de los actores intervinientes. El concepto de gobernación en este sentido, se encuentra fuertemente vinculado a la de la gobernanza. Esta puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de todos los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes.

Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema político, o en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo a sus propios intereses y objetivos. El concepto de gobernanza es básicamente una herramienta analítica y descriptiva, pero en la medida en que una pauta de gobernanza puede verse como el resultado de las intervenciones de los actores, también tiene una dimensión normativa. Es posible preguntarse que pauta de interacción resulta deseable (por ejemplo, en términos de incentivar el desarrollo), que actores deben jugar un rol en la reforma institucional, y que restricciones deben tenerse en cuenta (ibid).

En estrecha relación con lo anterior, Koiman entiende por gobernabilidad (“governability”) la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a si mismo, en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. Este concepto de gobernabilidad no considera las necesidades como algo exclusivamente perteneciente a la sociedad y las capacidades como algo perteneciente al gobierno. En las sociedades interdependientes contemporáneas, las necesidades y las capacidades pueden verse también como interdependientes, y por tanto a la vez como políticas sociales, públicas y privadas, referentes al estado y a la sociedad. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de la gobernanza y de gobernación. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de gobernanza y de los actores de gobernación (governing actors). Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente, y el resultado final depende de la estructura institucional y de los actores (Prats, ibid).

Con una orientación similar, Luis Aguilar¹⁰⁸ establece una interpretación de gobernabilidad – gobernación/gobernanza para las democracias emergentes y específicamente del caso latinoamericano. El autor destaca que en estas, las clases directivas no estaban equipadas con un grupo de capacidades fundamentales de gobierno, como resolver conflictos, conducir a la sociedad, etc. En este sentido, el problema básico se circunscribía a construir esa capacidad y mantenerla, dando origen a lo que en muchos países se llamó la “reforma del estado”. Sin embargo, aun cuando exista la posibilidad de hacer esto –crear capacidades directivas en materia fiscal, administrativa, institucional, etc.- esto no significa que una clase política pueda en la práctica conducir a un país. Se trataría por lo tanto de una condición necesaria pero no suficiente.

¹⁰⁸ Aguilar, Luis. Los fundamentos teóricos de la Nueva Gestión Pública. (Trabajo en prensa). Distribuido por el autor en el Doctorado de Gobierno y Administración Pública, IUOG, 2004.

El problema es más bien cómo un gobierno puede llevar a la acción esas capacidades en el ejercicio de gobernar; es decir, cómo las va a utilizar. La capacidad de gobernar se da específicamente en el acto mismo de gobernar, es la capacidad en acción. Estaríamos ante una diferenciación clave entre gobernabilidad, entendida como la capacidad o aptitud para lograr eficacia directiva, y lo que Aguilar denomina “gobernación” –término que consideraba entonces el más adecuado para traducir al español el contenido político del concepto “gobernanza”-, entendido como la eficiencia en la actuación de los funcionarios para hacer gobierno y lograr resultados. Esta diferenciación da pie a un nuevo debate donde la gobernación/gobernanza, gobernanza, se encuentra en el centro del mismo, y donde ésta debe entonces enfrentar la necesidad de buscar un proceso, o “su proceso”, para ser eficiente.

La problemática de la gobernabilidad no se caracteriza tan solo por su referencia a la crisis, sino porque hace suya la premisa de que el único actor, o el agente central, son los poderes públicos, con lo cual parece natural concluir que darle las capacidades al gobierno es suficiente para gobernar y resolver los problemas de ingobernabilidad. Durante mucho tiempo, la cultura política en América Latina ha sido la de que un gobierno fuerte frente a una sociedad débil resuelve los problemas de convivencia. Sin embargo en el “gobernanza” el gobierno es ya de entrada insuficiente para gobernar a su sociedad. Esto ha traído consigo diversas consecuencias.

La imagen de un gobierno fuerte subyace en la idea de que la sociedad latinoamericana no es hábil para autoreproducirse mínimamente: no hay autocontrol, no se puede crecer sin el estado, sin un mando, sin un pacto político dirigido. En ese sentido, el gobierno es la única solución, y por lo tanto hay una exaltación de los poderes públicos y la sociedad es entendida más como un obstáculo que como solución a sus problemas. La gobernabilidad es asunto del gobierno y no de la sociedad, y si él pierde la capacidad para ejercerla, sobreviene el caos.

En suma, la teoría de la gobernabilidad no critica su principal supuesto, el gobierno; por el contrario, trata de incrementar sus capacidades como una condición suficiente. En cambio, como se vio anteriormente, la “gobernanza”, gobernanza, si pone en duda esto.

La tesis del gobierno como actor central comienza de hecho a debilitarse con las crisis de los 70's, el estancamiento económico crónico, el colapso de los sistemas monopólicos, etc., de las últimas décadas del siglo. Y es aquí donde nace el concepto de “gobernanza”. Hasta antes de la crisis, el gobierno significaba por definición gobernar, pero después de la crisis, comenzaron a surgir nuevos planteamientos. El desfondamiento –o “vaciamiento” como señalan algunos autores, como más adelante veremos- de la autoridad, llevó al estado a despojarse de gran parte de sus viejas capacidades directivas, ya no se podía planear, fijar precios, establecer salarios, etc. Se liberalizó la economía y se inició un gran proceso de reestructuración del propio estado en la mayoría de los países del mundo. Esto privó al gobierno de instrumentos de intervención y redujo sus capacidades para participar en los procesos económicos, sociales y políticos. El resultado fue concluir una forma de gobernar que se dio durante la mayor parte del siglo XX.

Ante estas nuevas realidades, como hemos visto, es necesario impulsar los recursos de la coordinación económica –a través del mercado- y la coordinación social y ética, como complementos y sustitutos, en los casos donde existen vacíos, de la coordinación política, proponiendo que estos regulen a la sociedad. Sin embargo, para la gobernanza esto es distinto. La idea central es que la sociedad se regule por un proceso de gobernanza donde el gobierno incorpore a otros agentes –privados, sociales, grupos internacionales, etc.- que cuentan con capacidades y recursos que el gobierno ya no tiene, y que no están sujetos de un modo jerárquico a las directrices del mismo, para que, a través de la cooperación, la coordinación y la sinergia, pueda haber capacidad directiva de la sociedad. En suma, esto supone que el gobierno ya no es suficiente.

El estado no posee los recursos decisivos, por lo tanto va a tener que incorporar a los que si los tienen. Sin la utilización y movilización de esos recursos serían irresolubles los problemas de convivencia de una sociedad. En el sentido de la gobernanza, para la efectividad de un país se requieren más capacidades que las del gobierno para gobernar, y tiene que coordinar –negociar, cooperar- con los otros, en un marco de interdependencia. Esto significa una nueva dinámica para los gobiernos de la región, que son estados débiles y entran en una negociación con una posición generalmente débil.

A este respecto, Aguilar¹⁰⁹ señala que las fallas del gobierno y sus dificultades actuales, han dado pie a dudas sobre la capacidad y eficacia real de los gobiernos y a preguntas sobre los factores que son básicos para incrementar y mejorar la potencia y competencia directiva de estos. Incluso se ha llegado a cuestionar si el gobierno ha de ser todavía considerado la agencia de dirección de la sociedad o si ahora es solo una agencia directiva más entre otras, que si bien posee capacidades y recursos sobresalientes, estos ya no son suficientes para dirigir a su sociedad territorial en las actuales circunstancias.

Y va más allá al señalar como hasta hoy, los estudios de derecho administrativo, anclados en modelos normativos y legales vigentes de la administración pública, no han analizado con mayor profundidad el proceso de decisión a través del cual los altos funcionarios dirigen sus entidades administrativas, lo que obedecería en su opinión a dos supuestos básicos, el hecho de que definidas las atribuciones y facultades de los altos dirigentes, las decisiones que tomen serán institucionalmente correctas, ya sea por convicción o por el temor a sanciones; y en segundo lugar, por el supuesto de que el proceso decisional no es reglamentable totalmente, ya que comprende decisiones técnicas que son indispensables para la eficacia, pero que son también ajenas a la norma legal que se enfoca más bien al cumplimiento de los valores de un estado democrático. Al respecto, señala la necesidad de regular este asunto, básicamente en cada una de las cuatro actividades directivas esenciales del proceso de gobierno, o gobierno corporativo, como él lo denomina: dirección-gestión, control-supervisión, comunicación y rendición de cuentas. Esto se retoma en las conclusiones finales de este trabajo.

Ante este panorama de disminución de las capacidades tradicionales de gobierno, Aguilar destaca que gobernanza implica la definición de objetivos, la aceptación social, la inducción de la colectividad para que se sume y la coordinación o coacción; y por lo tanto,

¹⁰⁹ Aguilar Villanueva, El Gobierno del Gobierno, Op. Cit.

cuáles son los objetivos más comunes y cómo se definen, quien los decide, cómo se incentiva la orientación social, quién y cómo se define la división del trabajo, quien define los criterios de coordinación, cómo se introducen medidas correctivas o de reorientación, y de acuerdo a sus últimos trabajos, cómo se da el proceso de decisiones al interior de los gobiernos, no solo hacia la sociedad.

Asimismo, establece una definición de gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos. El proceso genera (y/o consiste en, se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decididos. Ese conjunto (más o menos) coherente de principios, normas y procedimientos dan origen a un modo o patrón peculiar de gobernación o gobierno de la sociedad y, más en profundidad, generan un arreglo / orden (instituciones políticas o político-administrativas, estructura gubernamental-administrativa), aceptado mayoritariamente, relativamente estable y duradero, que integra, regula y normaliza las actividades específicas de interacción entre autoridades y miembros de la sociedad a fin de conocer sus problemas y proyectos y, en consecuencia, definir tanto los objetivos sociales (formación de la agenda pública o de gobierno y definición de los problemas públicos) como las actividades para su efectuación (formulación de leyes, políticas públicas, presupuestos, procesos de servicio)”.¹¹⁰

Gobernanza es, en este sentido, un proceso de dirección de la sociedad y del propio gobierno, cuyo despliegue, modo y alcance de actividades está regulado por un orden normativo, que incluye desde principios valorativos de la existencia humana y normas jurídicas de comportamiento de los miembros de la sociedad en su vida asociada, hasta normas técnicas para efectuar los objetivos, junto con procedimientos o estándares de dirección, gerencia y operación para estar en condiciones de realizarlos.

3.2 Factores que contribuyeron al interés del concepto

Es posible discernir un núcleo común en todos los diferentes conceptos referentes a la gobernanza. Éste núcleo tiene que ver con la concepción de gobernanza refiriéndose a “algo

¹¹⁰ Por “principios” se entienden las valoraciones fundamentales acerca de las características y finalidades de la persona, la existencia humana, la vida asociada, el poder, la producción y distribución de los bienes... que representan ideales y objetivos de la convivencia o de la sociedad buena. Por “normas” se entienden las prescripciones de interlocución e interacción de los miembros de una sociedad, que pueden ser religiosas, éticas, de costumbre, jurídicas, científico-técnicas, estéticas... y que en el caso son las normas que definen los comportamientos a seguir por los diversos actores sociales en la definición de los objetivos de la convivencia y las normas que determinan el papel que cada sector social ha de desempeñar (el aporte que ha de dar) en la realización de los objetivos de la vida asociada. Por “procedimientos” se entienden las reglas de operación o reglamentos que los miembros de la sociedad (todos o sectores específicos) siguen o deben seguir para asegurar que se respetan los principios o se cumplen con las normas establecidas en determinados campos de acción. Por “prácticas” se entienden los patrones de acción que desarrollan o siguen en sus interacciones los diversos miembros de la sociedad y que plasman la manera concreta como entienden y cumplen las normas (la manera que socialmente se considera correcta) y ejecutan los procedimientos (la manera que se considera técnicamente correcta) y que pueden ser resultados de su decisión o de una exigencia social impuesta. (Aguilar, Luis, op. cit.)

más que gobierno” (Kjaer, 2004, Pierre y Peters, 2000, Peters y Pierre, 2003). El proceso de gobernanza incluye tanto al gobierno como a actores no gubernamentales quienes están unidos en una pluralidad de redes. Asimismo, las teorías de la gobernanza participan en un amplio escenario institucional, y todas ellas tienen reacciones a las percepciones insuficientes de las aproximaciones que existen dentro de los propios subcampos, o áreas específicas de conocimiento de la ciencia política.

¿Cuál es el atractivo de la gobernanza?. Pierre y Peters (ibid) destacan varios factores relativos a los cambios en el estado y la sociedad ocurridos durante las últimas dos décadas, que en su opinión han contribuido al creciente interés en la gobernanza:

La crisis financiera del estado.

Durante los últimos veinte años, los estados nacionales fueron acumulando rápidamente déficits presupuestales y un endeudamiento fuera de control. Dos parecen ser las causas fundamentales. Por un lado, la crisis económica incrementó casi en automático los gastos públicos, al incrementar el gasto la producción de servicios públicos o indirectamente a través de mayores tasas de inflación. Por otro lado, se encuentra una caída de los recursos financieros del estado; un elevado nivel de impuestos directos durante la época de los setentas, había generado protestas y una tendencia hacia la evasión fiscal que impactó el crecimiento económico. En los países menos desarrollados, esto se agravó a causa del incremento de la deuda externa y el pago por concepto de su servicio.

A este respecto, la gobernanza representa una filosofía y una estrategia política atractiva, en tanto propone involucrar a actores privados y organizaciones no gubernamentales en las actividades de distribución de los servicios públicos; por su naturaleza participativa, incluye a actores privados y especialistas en las actividades públicas, se borran las fronteras de lo público y lo privado; un tercer factor, es la legitimidad que se logra al producir y distribuir los servicios públicos, bajo una lógica de gobierno pequeño y pensamiento colectivo, incorporando al sector privado y pensando en diversificar los servicios.

El cambio ideológico hacia el mercado.

Un segundo grupo de elementos que explican el creciente interés en la gobernanza es el cambio de una cultura política colectiva hacia otra más individualista, o más generalmente, de la política hacia el mercado. Este proceso se observó sobre todo a raíz de los cambios ocurridos en los ochentas en las administraciones de Reagan y Thatcher, que capitalizaron su rechazo al estado y sus políticas como vehículos por el cambio, el cual fue encabezado por el mercado. El estado apareció más como un problema que como solución. Para Reagan la burocracia federal representaba un cuerpo sobrerregulado y sobrerregulador que obstruía el crecimiento económico. Thatcher compartía la creencia de que la prosperidad económica había sido frenada por excesivos controles políticos y la regulación de los mercados.

Si bien ellos no iniciaron obviamente este cambio ideológico hacia el mercado, si capitalizaron y dieron sustento al movimiento. Su misión política fue una drástica reducción de la esfera política en la sociedad. La diferencia en relación a las presiones que habían ejercido los hombres de negocios durante toda la época de posguerra para dar

preferencia al mercado, fue que estas ideas conquistaron, en buena medida por la propia problemática del estado, a ambos líderes. Si el estilo político no cambió como resultado de las presiones externas, debería haber un cambio desde dentro.

Este cambio ideológico planteó mayores retos al estado, como la personificación de los intereses colectivos y como el modelo superior de definición de metas para la transformación societal. El cambio ideológico esencialmente discontinuó y rechazó el rol del estado, los políticos no fueron ya parte de la solución sino del problema, el apoyo para la acción colectiva estaba erosionado, el estado de alguna manera tenía que redefinir su rol en la sociedad para mantener un papel efectivo.

La noción de "dirección" o direccionamiento, de alguna manera cuadró el círculo porque reconocía que el estado en sí mismo no podía sostener la dinámica y el crecimiento económico, al mismo tiempo que las instituciones políticas no son los únicos actores que pueden definir metas y prioridades en beneficio de la política. Direccionamiento también implica la acción concertada entre lo público y privado, en lugar de una relación de adversarios. Un aspecto interesante que puede encontrarse en la teoría de la gobernanza, es el poco interés ideológico que muestra sobre el acercamiento entre el estado y el capital privado, lo cual dos décadas atrás habría ocasionado fuertes críticas desde la izquierda política.

Globalización.

El concepto de globalización ha sido ampliamente utilizado en los últimos años para explicar la mayoría de los cambios que se han producido en el ámbito política económica en el mundo. Se ha intentado a partir de él explicar los recortes de impuestos y la abolición de los programas estatales de beneficio social, el persistente desempleo, la poca habilidad política para controlar al capital privado, y los crecientes problemas con el crimen internacional, entre otros. Asimismo, ha sido eslogan para la mayoría de todo tipo de imposiciones internacionales sobre soberanía nacional.

El debate ha incluido argumentos como la reducción de la soberanía y el control por parte de los estados nacionales (bajo el supuesto tácito que los estados eran soberanos antes de la globalización); las limitaciones de las instituciones domésticas para ejercer control sobre los mercados financieros (donde el supuesto es que anterior a la globalización los estados ejercían un control efectivo); y el hecho que los estados se ven invariablemente forzados a entrar en una loca carrera de competencia por la inversión privada, lo que ocasiona la disminución de impuestos y drásticos recortes en los presupuestos públicos (el supuesto aquí es que los estados nacionales no competían por la inversión internacional antes de la globalización) (Pierre, 2000)

La literatura inicial pintaba un futuro totalmente desalentador de las naciones en su autonomía para elegir políticas de desarrollo. Más tarde, la cuestión principal fue el alcance actual de la globalización y el cambio (Hirsch y Thompson, 1996, Scott, 1997, citados por Pierre, *ibid*), así con sus consecuencias sobre el estado (Evans, 1997, citado por Pierre, *ibid*). El resultado ha sido un marco confuso y algunas veces contradictorio, donde lo que queda claro es que buena parte del debate es exagerado, y al mismo tiempo ha sido

suficiente para tener consecuencias empíricas y normativas. A este respecto, Pierre señala que al parecer el mundo se está moviendo hacia un debate más empírico y menos normativo sobre la globalización, sobre todo considerando que el debate normativo se ha visto limitado con la discusión sobre cómo interpretar los indicadores empíricos de la globalización.

La globalización tiene dos dimensiones, una económica y otra política. Las dos están entrelazadas: la globalización económica ha sido impulsada por una serie de decisiones políticas orientadas a la desregulación de la economía con la idea de remover obstáculos políticos al crecimiento. Curiosamente mientras los Estados Unidos y Gran Bretaña fueron los promotores claves de este régimen desregulatorio, pronto fueron adoptadas tales medidas por instituciones transnacionales como la Unión Europea, como un elemento integral de la política de armonización comunitaria. Así no sólo la esfera económica sino la política están cada vez más influidas por el nivel internacional. Lo más importante sin embargo, es que la globalización económica ha presentado una serie de retos a los gobiernos nacionales que han provocado un amplio rango de contramedidas para adaptar instituciones políticas, económicas y de cooperación transnacional en relación a la nueva situación.

La globalización realmente ha tenido un amplio rango de consecuencias directas e indirectas en la vida de los gobiernos para dirigir a sus sociedades y economías. Algunas de estas han sido bastante directas, con efectos importantes, tales como la transferencia de autoridad de instituciones domésticas a cuerpos internacionales como la Unión Europea, la Organización Mundial de Comercio, y en alguna medida el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Otros efectos han sido más indirectos pero no menos importantes a largo plazo, como la armonización de las regulaciones, impuestos y políticas sociales, cómo está ocurriendo actualmente en la UE.

Pese a lo anterior, los estados han desarrollado un considerable grado de respuesta para no sólo mitigar los efectos de la globalización, sino desarrollar y fortalecer instituciones transnacionales a través de las cuales pueden acceder al capital global. Asimismo, muchos observadores olvidan que la globalización ha tenido componentes positivos también, del punto de vista del estado y su capacidad para ejercer dirección y control en la economía.

A este respecto, Pierre destaca dos asuntos clave. El primero tiene que ver con el creciente interés entre los modelos de gobernanza y su relación con la globalización, y segundo, si estas nuevas formas de gobernanza pueden ser conceptualizadas como estrategias entre y dentro de los estados para adaptarse a la globalización del capital privado. En el primer caso, existen varias formas en que se relacionan la globalización y la gobernanza (Peters, citado por Pierre, *ibid*). Una está relacionada con las nuevas técnicas y estrategias para crear una política de contrapesos al capital privado, en aspectos relativos a la desregulación, la volatilidad monetaria y el mercado financiero. La creciente influencia de las instituciones transnacionales como la UE o la Organización Mundial de Comercio son manifestaciones de estas estrategias. Otra liga entre globalización y la gobernanza se refiere al cambio de las precondiciones para la elección de políticas domésticas; la globalización ha introducido un nuevo elemento de incertidumbre en el proceso de hechura de las políticas y para el servicio público, el cual hace a estas instituciones más dependientes de la experiencia

doméstica e internacional. Un tercer aspecto de esta relación está asociado a la decreciente eficiencia de los instrumentos domésticos de control, como la ley y la regulación. El gobierno tiende a ser más cuidadoso en el uso de los instrumentos legales hacia los mayores jugadores corporativos, a la vez que busca influir en ellos más sutilmente, por ejemplo con estrategias cooperativas.

La disminución de la importancia de los modelos tradicionales de gobernanza, como la ley y la autoridad política formal, no es sólo el resultado de la creciente movilidad de mayores jugadores corporativos, que representan sólo una fracción de los negocios privados de un país. La necesidad que desarrollar vínculos informales más cercanos con el sector privado es también parte de la estrategia para mantener o incrementar la competitividad internacional de la industria doméstica, lo cual es del interés tanto del gobierno como de los propios industriales. En sentido, representa una oportunidad para integrar las estrategias públicas y privadas.

La globalización alienta claramente el desarrollo de instituciones transnacionales para nuevas formas de gobernanza. Sin embargo, también ha impulsado la búsqueda de formas de intercambio público-privado menos obedientes y más negociadas. Las instituciones domésticas tienen menos influencia que dos décadas atrás sobre el capital privado, sin embargo sería un error pensar que han sido privadas totalmente de su influencia sobre los actores corporativos. Es difícil en este sentido establecer algo definitivo sobre el impacto de la globalización porque ésta brinda a los actores fuerzas para mantenerlos unidos a la vez que otras que tienden a apartarlos. Es importante reconocer ambos lados y renunciar a conclusiones simples sobre la globalización de la política económica nacional.

Las fallas del estado.

Una cuarta explicación de la emergencia del gobernanza se asienta en el desempeño del estado durante las décadas de los ochentas y noventas. En estos años, muchas democracias occidentales se vieron en un dilema entre las expectativas de los votantes, los funcionarios electos y los servidores públicos, sobre el papel del estado como un vehículo para la transformación de la sociedad por un lado, y su limitada capacidad de gobernación por el otro. En la primera década del Siglo XXI, a lo anterior se agregó el pobre desempeño de los gobiernos, su impotencia, incompetencia, ineficiencia e insuficiencia, que ha dado origen a múltiples reformas fiscales y administrativas, la mayoría parciales e inconexas (Aguilar, Op. Cit.), que no han podido ensanchar la base de contribuyentes.

Gran parte de la política de posguerra representa al estado como un poderoso grupo de estructuras y el sitio indisputado de poder y liderazgo en la transformación de la sociedad. La imagen de estado fuerte y las elevadas expectativas sobre sus capacidades fueron ampliamente construidas por el propio estado. La expansión de posguerra no debe ser vista necesariamente como un nuevo patrón, sino debe más bien como una lógica del desarrollo del rol del estado y sus responsabilidades. Éste llevaba a cabo la mayor parte de la actividad económica y en no pocos casos programas sociales.

Pero la crisis fiscal del estado y el crecimiento de la frustración popular cambió esta lógica. Los votantes apoyaron a los partidos que prometían recortes de impuestos y mayor libertad

individual; se hablaba de la necesidad de un cambio. El estado era visto ahora como excesivamente grande y caro, incapaz de proporcionar eficientemente los servicios. Había una clara noción de que el estado de alguna manera había fallado, tanto para dar vida a las expectativas puestas en él, como para lograr cumplir las metas aprobadas por sus electores, incluso para cumplirse sus propios estándares que desempeño para gobernar la sociedad y la economía. Sin embargo aunque algunas de estas fallas fueron reales, otras fueron percibidas; muchas de ellas se derivaron de un punto de vista demasiado optimista sobre lo que el estado podía hacer.

Desde un punto de vista comparativo, es posible definir las características del estado en relación a las aspiraciones y metas de la política pública. El común denominador en occidente es que la política pública se basa en una perspectiva construccionista con dos postulados clave. El primero es que la intervención del gobierno puede ser diseñada de manera tal que solucione problemas eficientemente y sin causar nuevos problemas en el proceso; los análisis recientes de política pública han puesto seriamente en cuestión la validez de este postulado (Pressman y Wildavsky, 1973; Wildavsky, 1979; Cohen, et. al., 1972, citados por Pierre, *ibid*). El segundo postulado abarca los controles del estado, los poderes legales y formales, las capacidades y el conocimiento requerido para jugar un rol de intervención en la sociedad; al respecto gran parte de la historia de las democracias del último siglo da cuenta de los problemas de los gobiernos democráticos insertos en un economía capitalista en términos de gobernabilidad y diseño eficiente de instrumentos de control, lo cual ha sido exacerbado más recientemente por la globalización económica.

La nueva gobernanza parece ser una respuesta lógica a estas críticas al estado. El énfasis de la participación público-privada de funciones y movilización conjunta de recursos es una medida para reducir el peso específico del estado dentro de la sociedad e indirectamente sugiere que el estado no es tan poderoso y autosuficiente como podría asumirse. Sin embargo los problemas colectivos no desaparecen, y el estado ha probado ser incapaz de resolverlos por si solo, lo que demanda explorar otras soluciones. Además, el énfasis en la gobernanza basado en conceptos de mercado no es sólo una consecuencia de los problemas fiscales del estado sino más bien podría ser vista como una estrategia para incorporar valores y normas dominantes en la sociedad.

La emergencia de la Nueva Gestión Pública (NPM)

Considerando la importancia de este movimiento en los últimos años, se dedica el siguiente apartado a detallar el impacto que ha tenido en el ejercicio de las actividades públicas. En este sentido, aquí trataremos únicamente de introducir los principales conceptos de la Nueva Gestión Pública (NPM por sus siglas en inglés).

La "revolución gerencial", o directiva, en la producción y distribución de servicios públicos que se ha producido en diversos países, es resumida bajo el encabezado del New Public Management (NPM), cuya filosofía ha sido extensamente descrita por diversos autores (Hood, 1991; Pollit, 1990; Peters, 1996; citados por Pierre, *ibid*), y que no es el motivo de investigación en este estudio, por lo que nos enfocaremos hacia los aspectos específicos de la relación NPM y gobernanza.

El NPM va a contracorriente de la tradición burocrática en muchos países de occidente. Rechaza la idea de una cultura específica para las organizaciones públicas y argumenta que éstas deben ser manejadas de la misma manera que las organizaciones del sector privado. Señala que la inercia y rigidez tradicionalmente características del sector público son ampliamente atribuidas a esta especificidad.

La emergencia del NPM ha impulsado la nueva gobernanza de dos diferentes maneras. Primero, presupone que el estado renuncia al control directo sobre sus organizaciones, dejando a los "administradores administrar"; así, el NPM otorga un rol más periférico a los funcionarios públicos comparado con el tradicional sistema de gobierno. Se deja a los políticos un rol de establecimiento de metas, algo de lo cual se corresponde cercanamente con el pensamiento de la gobernanza; asimismo, la producción y distribución de servicios en el sector público debe ser conducida de forma tan cercana al mercado como sea posible y lejos del ámbito de la élite política. Esto asegurara incrementar la eficiencia y reducir costos, concluye el argumento. Segundo, NPM recomienda menos control de entrada pero más énfasis en la evaluación y el desempeño. Esto obviamente sugiere que diferentes modelos organizacionales e interacciones en comparación con el modelo previo de administración pública. Aún más, los criterios de evaluación son normalmente derivados de organizaciones privadas más que de teoría burocrática, lo que representa otro golpe a los reclamos para una política y cultura específica del sector público.

NPM y la nueva gobernanza tienen similitudes pero también importantes diferencias (Peters y Pierre, 1998). La similitud clave entre las dos corrientes es el argumento de que un estado formal legal fuerte está siendo cada vez menos importante, y que más o menos arreglos institucionales temporales a través de las fronteras entre lo público y lo privado, proporcionan influencia y coordinación institucional. Quizás la diferencia más importante entre ambos este en sus distintas conceptualizaciones sobre el estado. El NPM es bastante reacio hacia el estado; lo ve -al menos en términos de proveedor de servicios- como más o menos obsoleto. Por su parte la mayoría de los especialistas en gobernanza tienen un punto de vista mucho más positivo sobre el estado como representante de los intereses colectivos y su rol de facilitación y coordinación de la gobernanza. Sin embargo, es evidente que existen algunas afinidades entre el NPM y la gobernanza, y que el creciente interés en esta ha sido en parte detonado por la presión de popularidad del NPM y la idea de algunas formas genéricas de control societal.

El cambio social y el incremento de las complejidades.

Pierre destaca que los países occidentales parecen haber alcanzado una "tercera ola" en términos de las políticas públicas. Señala que la "primera ola" fue el desarrollo de una red institucional para la consolidación de la democracia política -reformas parlamentarias, extensión del sufragio, etc.-; la "segunda ola" se relacionó principalmente con aspectos distributivos y redistributivos, incluyendo políticas de impuestos, salud, educación, y otros. En la actual "tercera ola" las reformas son referidas a asuntos denominados "post-materiales"; éstos reflejan el cambio social contemporáneo, incluyendo aspectos como la ampliación de la participación, la protección del medio ambiente y los asuntos de género, y son analizados tanto a nivel doméstico como internacionalmente. Estos asuntos contienen nuevos tipos de complejidades que representan también un reto para el gobierno en todos

sus niveles, desde intraorganizacionales hasta societales; asimismo introducen un componente que hace necesario el diseño de nuevos instrumentos de política y arreglos institucionales.

Estas crecientes complejidades también incluyen los recursos de expertise, algo para lo cual los gobiernos dependen más de las fuentes externas de conocimiento. La nueva gobernanza puede ser vista como una manera por la cual el estado puede desarrollar más intercambios continuos con opciones identificadas de expertise y conocimiento. Hay un interés similar en los diferentes actores societales para acercarse al estado porque esto les permite el acceso a quienes elaboran las políticas. Algunos críticos argumentan al respecto que esta cercanía puede caer en la cooptación por el acceso al diseño de las políticas, o incluso, por el acceso a los fondos para desarrollar sus actividades.

Nuevas fuentes de gobernanza.

Existe un gran interés en la creciente importancia de nuevas fuentes de gobernanza regional e internacional (o global). El creciente fortalecimiento de organizaciones regionales como la UE, e internacionales como la Organización Mundial de Comercio y el Fondo Monetario Internacional, ha impulsado a los científicos sociales para observar más conceptualmente como las instituciones nacionales e internacionales se relacionan con los estados y algunas veces incluso, con los gobiernos subnacionales. Mucho de este análisis está dado en términos de gobernanza, o gobernanza multinivel. Sin embargo, en opinión de Pierre, todavía no existe un tejido conceptual para tales modelos de gobernanza, aunque sí mucha investigación subyacente.

El legado de la tradicional responsabilidad política.

Un debate reciente es sobre la aparente tensión entre las nuevas formas de coordinación política y direccionamiento, por un lado, y el poderoso legado de canales e instrumentos para la responsabilidad política, por el otro. La teoría democrática plantea que el poder y la responsabilidad deben descansar en los mismos actores para que el control sea real y significativo. La gobernanza parece hacer confuso este vínculo al incluir actores sin una responsabilidad específica en el proceso político. Incluso si existe una clara intención de mantener las líneas de responsabilidad, la complejidad de las relaciones emergentes entre los sectores público y no lo público puede hacer difícil para el ciudadano promedio entender como funciona la responsabilidad.

Esto aunque no es nuevo -en el corporativismo ya existía el dilema de las organizaciones influyentes que no tenían una responsabilidad asignada-, en la gobernanza presenta una situación un poco más complicada. En la sociedad moderna el gobierno es todavía responsable, pero al mismo tiempo es menos capaz de actuar solo. Interesantemente, el NPM, que desplaza el poder político mucho más de lo que lo hace el gobernanza tiene poca dificultad para resolver este problema; en el NPM los ciudadanos pueden ejercer su responsabilidad a través de otros canales distintos a los tradicionales, por ejemplo a través de la elección del consumidor.

Gobernanza: una moda o algo realmente nuevo.

Una vez revisados los aspectos que explican el actual interés en la gobernanza y los cambios que cada uno de ellos ha ocasionado, es necesario plantearnos dos preguntas. La primera se refiere a si las teorías de la gobernanza son más una moda publicitaria que sustancia. La segunda, es sobre si la gobernanza es algo cualitativamente nuevo y diferente comparado al gobierno democrático de la primera parte del siglo veinte.

En el primer caso, un común denominador que aparece en los aspectos descritos es que el estado ya no tiene un monopolio sobre el expertise ni sobre los recursos económicos o institucionales para gobernar; sin embargo permanece como el vehículo clave para alcanzar los intereses colectivos en la sociedad y somos testigos de una transformación del estado para ajustarse a la sociedad entre el fin del siglo XX y el principio del XXI. En este sentido, la gobernanza realmente representa algo nuevo y diferente comparado a los sistemas tradicionales de gobierno, a la vez que como sistema racional, o la razón de ser del estado, para promover y alcanzar los intereses colectivos. Para Pierre (ibid) el nuevo gobernanza no significa el fin o el declive del estado sino la transformación y adaptación del mismo a la sociedad. En particular, el estado permanece crucial como estructura de establecimiento de metas, aunque no siempre como estructura de implementación.

Pero si el estado tiene aún en mayor o menor medida capacidades para generar desarrollos hacia la gobernanza ¿existe algún peligro de generar la capacidad para regresar a la situación de poder tradicional?. Para Pierre, no parece probable esto, considerando el supuesto de que los estados necesitan adaptarse a su medio ambiente, y que por lo tanto echar marcha atrás en los avances en la gobernanza no tiene mucho sentido, e incluso podría significarle un riesgo, considerando que la sociedad se ha involucrado en el desarrollo de un sistema que sólo puede ser gobernado a través de formas emergentes de direccionamiento, coordinación y establecimiento de metas.

3.3 El impacto de las reformas y la Gobernanza

Como hemos visto, los cambios en el sector público se caracterizaron por una ola de reformas en la últimas décadas, muchas de ellas dentro de lo que se denominó el Nuevo Gerencialismo Público (NGP). Las reformas al sector público pueden definirse de muchas maneras, pero tienen características comunes que pueden resumirse como sigue (Kjaer, op. cit., Peters, op. cit. Aguilar, op. cit., Metcalfe y Richards 1989, Barzelay 1998, Aderbach y Rockman 1999, Owen y Ramanie, 2001, Echevarria, 2000):

- Cambios planeados a las burocracias públicas.
- Esos cambios se consideraron sinónimos de innovación.
- Se pretende mejorar la eficiencia del servicio público y la efectividad.
- La urgencia de la reforma es justificada por la necesidad de enfrentar las incertidumbres y los rápidos cambios que están teniendo lugar en el medioambiente organizacional (tanto a nivel global como doméstico).

Muchos diferentes tipos de reforma se agrupan bajo la etiqueta del NPM, aunque no existe un acuerdo unánime sobre cómo catalogarlas; sin embargo hay algunos aspectos que tienen en común estas reformas (Kjaer, *ibid*):

- En primer lugar, la transferencia de los principios del gerencialismo del sector privado al sector público ¹¹¹, que se enfoca sobre todo a los resultados y refleja las críticas hacia la ineficiencia y el peso excesivo del sector público, enfatizando en el desempeño y la privatización de empresas públicas.
- Segundo, la agencificación, o “contractualismo” (Barzelay, *op. cit.*, Olias, 2002) – bajo la perspectiva del *rational choice* y la eliminación de asimetrías-, y/o el establecimiento de agencias semi-autónomas responsables del manejo operativo, cuya lógica es que aisladas pueden funcionar mejor lejos de las presiones políticas.
- Tercero, la competencia, a través de la privatización y la introducción de quasi-mercados dentro del ámbito público (salud, educación, entre otros).
- Cuarto, la descentralización, donde el NPM se inclina a una radical devolución de facultades hacia los gobiernos locales. La responsabilidad de la autoridad local está más enfocada hacia la población local, a través de las elecciones, que hacia el gobierno central; aunque haya variaciones de país al país, se busca que los gobiernos locales cuenten con los recursos necesarios (subvenciones gubernamentales) y una autoridad real para el proceso de decisión.
- Quinto, el llamado empoderamiento de los ciudadanos; los funcionarios públicos deben ser responsables ante sus clientes y usuarios y ello debe incrementar la calidad de los servicios.

Estos aspectos describen aproximadamente el NPM, aunque no dejan de existir debates sobre la inclusión de algunos de ellos. Por ejemplo, para Turner y Hulme, (1997, cita de Kjaer, *ibid*) es debatible si la descentralización o el empoderamiento ciudadano es parte del mismo y señalan que las reformas tuvieron una preferencia por retener poderes clave del gobierno y responsabilidades en el gobierno central con una limitada devolución hacia los gobiernos subnacionales. Asimismo, Rhodes (1997), destaca que el gobierno de Thatcher significó una reafirmación de la autoridad central, y aunque la descentralización fue un asunto relevante, muchas veces ésta ocurrió junto al fortalecimiento del gobierno central sobre otras áreas.

Para Luis Aguilar (2004) el NPM como ha sido desarrollado en los países emergentes, y específicamente en América Latina, debe verse como un componente de la nueva gobernanza, aunque es cauto al señalar que considerar el enfoque y concepto de gobernanza / gobernanza como un nuevo paradigma de gobierno y la administración pública es prematuro. Para llegar a este punto, dice, se requiere todavía un consenso más generalizado sobre la productividad heurística del concepto en la investigación y sobre la capacidad que el nuevo modo gubernativo muestre para resolver los problemas directivos de la sociedad contemporánea. Dos retos cuyo desenlace no es previsible. Sin embargo, el concepto de nueva gobernanza inaugura y justifica la nueva manera de concebir a la administración pública y de practicarla.

¹¹¹ Rhodes señala las tres E's: Economía, Eficiencia y Efectividad. Rhodes, R.A.W., 1997.

Aguilar hace una interesante exposición, señalando que la forma contemporánea de administración pública que se ha desarrollado en los países del área, llamada Nueva Gestión Pública (NGP), representa en gran medida la manera como el nuevo modo de gobernar se materializa organizativa y administrativamente. Para el autor (op. cit.) el gran aporte de la región ha sido considerar la reforma administrativa en el marco de una gran reforma del estado (que incluye reformas políticas, económicas, democráticas, de partidos, de estado de derecho, etc. vinculadas entre sí), producto de las características propias de las naciones latinoamericanas. A este respecto, por ejemplo, mientras la preocupación principal de las economías desarrolladas está en redefinir la gobernanza a la luz de la globalización, el punto neurálgico para las economías en desarrollo parece desplazarse a la manera en que pueden fortalecer la gobernanza en un contexto de instituciones débiles del estado y dependencia económica. Esto implica diferentes formas de enfrentar los cambios.

La NGP es de esta manera un componente de lo que Aguilar define como la nueva gobernanza, algo enmarcado y enraizado en el proceso contemporáneo de gobernar a una sociedad, y no simplemente algo de tipo y alcance gerencial, un nuevo modo de administrar, como en la mayor parte de la literatura anglosajona, que no reconoce o no destaca el vuelco ocurrido en las relaciones entre gobierno y sociedad o que, como es propio de su tradición intelectual, mantiene separada la reflexión sobre el gobierno y sobre la administración.

Para el autor, la NGP se convirtió en un componente de la nueva gobernanza, no sólo en el sentido genérico de administración, sino como una actividad de conducción-coordinación social o elemento de ella. En el pasado la administración pública fue un componente de la gobernación *ex post*, por las consecuencias sociales estabilizadoras que tenían sus acciones y servicios, y hoy lo es sobre todo *ex ante*, por la manera como se ha organizado y opera.¹¹² Los cambios del gerencialismo son *causa y efecto* de la nueva gobernación, en cuanto es en buena medida un efecto del obligado cambio que experimentó el patrón de gobernación y la crecida administración pública burocrática del estado social y en tanto aporta la nueva organización, dirección y operación administrativa que la nueva gobernación requiere.

En coincidencia con otros autores (Ayala, op. cit.), Aguilar señala en primer lugar que la (nueva) gobernación/gobernanza, cuya premisa es la insuficiencia gubernativa del gobierno y su necesidad de coordinarse o asociarse con otros actores para estar en condiciones de gobernar, es en mucho el resultado de la obligada política de ajuste que, por causa de la crisis fiscal, exigió redimensionar el gran aparato administrativo del gobierno en los últimos veinte años y que llevó a reconocer que era necesario restablecer y relanzar las acciones productivas y reguladoras de la sociedad, que en el pasado habían quedado subordinadas a la acción del gobierno, por lo que las capacidades sociales de autogobierno y autorreproducción habían sido desaprovechadas o sus reales alcances eran prácticamente desconocidos. El menor aparato administrativo tuvo como efecto directo reducir las capacidades, recursos y alcances del gobierno y, en consecuencia, alterar la acostumbrada manera de gobernar mediante los planes de acción de su cúpula tecnopolítica y mediante la acción directa de sus programas y personal.

¹¹² Aguilar desarrolla estas tesis en “Coordinación social y administración pública” del libro *Reforma del Estado y Coordinación Social*, coords. N. Lechner, R. Millán, F. Valdés, 1999.

Todas esas medidas liberaron además a actores antes atados a las decisiones del gobierno, que empezaron a actuar con mayor independencia en sus campos de interés, e indujeron al gobierno a encontrar otros mecanismos directivos, por ejemplo, la desregulación, la apertura a la participación ciudadana en el procesamiento de las políticas públicas, las contrataciones de privados para la realización de tareas públicas, la aparición de consorcios entre sector público y privado para atender problemas de beneficio público... En resumen, la administración pública ajustada, redimensionada, es un componente esencial de la nueva gobernación/, en el sentido preciso de que estuvo al origen de su obligada formación. Una administración pública poderosa, extendida y de acción directa no habría dado forma a la nueva gobernación, a menos que hubiera acreditado que todavía su formato directivo era socialmente eficaz y beneficioso. Y la evidencia social mostraba que había dejado de serlo.

En segundo lugar, el nuevo modo de gobernar obligó a la administración pública a reorganizarse y operar de otra manera para contribuir al éxito del necesario nuevo modo de gobernar. En el pasado la administración pública contribuyó de manera relevante a la gobernación de la sociedad por los resultados y consecuencias de sus servicios, *ex post*. Los programas de asistencia, compensación, desarrollo, bienestar y seguridad social, de cuya definición, dirección y operación se hizo cargo directamente la administración pública mediante la provisión de múltiples bienes, servicios y oportunidades a personas y sectores sociales, acreditaron que ésta era efectivamente un factor o agente de integración, coordinación y regulación social y política, que resolvía problemas y conducía a su sociedad a niveles de mejor vida personal y asociada. Sin embargo, debido a su carácter estrictamente gubernamental(ista) y a su premisa del estado como el centro de la gobernación social, la contribución de la administración pública a la gobernación se midió básicamente por sus resultados sociales, debido a que sus prestaciones contuvieron y evitaron problemas, conflictos y anomías sociales que habrían seguramente aparecido si el gobierno no actuaba, y no tanto porque las formas organizativas y los patrones operativos de provisión de bienes y servicios de la administración pública hayan creado o fomentado instituciones formales e informales de coordinación y asociación entre los grupos sociales y entre éstos y los gobiernos para la conducción social. “En contraste, la nueva gerencia pública, por haber comenzado a cuestionar y superar su tradicional autoreferencia gubernamentalista y haber comenzado a incorporar formas diversas de participación ciudadana representativa y responsable como sus condiciones naturales de operación, se convierte ahora, en sí misma, por sus características y pautas de operación, en un mecanismo de coordinación social y de coordinación entre el mundo social y el estado. En suma, la nueva administración pública, en su misma organización y en su mismo proceso operativo, *ex ante*, contribuye al orden, acoplamiento y cooperación social”.¹¹³ A la gobernación, en su sentido postgubernamentalista, concluye Aguilar.

Y esto ha sido posible por la restauración de la naturaleza pública de la administración pública y por la reciente incorporación de esquemas directivos alternativos a su tradicional funcionamiento burocrático, dos tendencias contemporáneas que implican y fomentan formas de interdependencia, coordinación y cooperación entre gobierno y sociedad en la operación misma de la administración pública.

¹¹³ Ibid

Esto también exige que las autoridades y los funcionarios actúen de acuerdo a las especificaciones de la normatividad pública y que sean controlados por los otros poderes públicos; asimismo, implica también la articulación y enlazamiento entre la administración pública y los ciudadanos o, dicho en lenguaje usual, exige participación ciudadana, deliberativa y operativa, así como transparencia en los procesos de operación. Aguilar destaca que este requisito era innecesario para la gobernación en las visiones “internistas” o “gubernamentalistas” del gobierno y la administración pública, muy congeniales a los regímenes planificadores autoritarios, en los que el agente de los asuntos públicos y de la gobernación de la sociedad era primordialmente el gobierno mismo con su conjunto de organizaciones, recursos, programas y personal. Pero, dice, ha comenzado a dejar de serlo en el momento en que comienza a restablecerse justamente el carácter *republicano* del estado y el carácter liberal–democrático de la república, que ponen en el centro de la acción estatal a la ciudadanía con sus actividades de construcción, dirección, animación y corresponsabilidad del espacio público, principio que revierte y acaso pone punto final al carácter meramente pasivo y subordinado de los ciudadanos en la gobernación/gobernanza y administración pública de sus comunidades políticas de convivencia (ibid).

3.4 La participación ciudadana

En esta visión de la administración pública,¹¹⁴ las políticas públicas y los programas de gobierno incorporan total o parcialmente “el ciclo de la participación ciudadana”: *información-consulta-asociación-delegación-evaluación-control*, que no consiste sólo en la deliberación pública de los ciudadanos sobre las políticas sino incorpora su acción de propósito público. La participación no se agota sólo en el derecho de los ciudadanos a exigir ser informados y consultados sobre las decisiones y resultados del gobierno, sobre el estado que guardan sus comunidades de vida y sobre los asuntos públicos de trascendencia colectiva o a evaluar los resultados de la acción de gobierno, sino se extiende a la posibilidad institucional de asociarse cooperativamente con el gobierno en la solución de determinados problemas de interés general o de ser autorizados (“empoderados”) por el gobierno para atenderlos por ellos mismos, con el respaldo de formas de financiamiento, asistencia y evaluación gubernamental.

Esta interlocución permanente entre gobierno y sociedad a lo largo del proceso de la política pública y de su implementación administrativa, junto con formas asociadas y compartidas de atención a los problemas, construye, materializa y asegura formas de coordinación y acoplamiento entre el gobierno y grupos significativos de la sociedad y entre éstos mismos (por ejemplo, voluntarios que se hacen cargo de las necesidades de sus consocios u organizaciones ciudadanas que desarrollan capacidad cívica y/o productiva entre sus conciudadanos). Estas nuevas formas de cumplimiento de funciones públicas y de prestación de servicios públicos tendrán como efecto originar vínculos y equilibrios aceptables entre los que viven asociadamente, desarrollar la autorregulación y compartir

¹¹⁴ En “La administración pública y el público ciudadano”, en *Revista del Senado de la República*, vol. 3, num. 6, enero-marzo 1997, el propio Aguilar abunda en este tema. Asimismo, el autor recomienda ver también a Uvalle, R., “Los espacios del hombre: el contenido público de la administración estatal”, en *Trayectorias*, año II, num. 2, enero-abril 2000, Universidad Autónoma de Nuevo León.

visiones y agenda de la comunidad política. Serán formas de gobernación/gobernanza y no de gobierno (ibid).

Por otro lado, los movimientos que se orientan a restablecer la capacidad administrativa de la administración pública, mediante la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales postburocráticos, relacionados con la dirección estratégica y la administración de calidad también constituyen a la administración pública en factor de gobernación. La dirección estratégica, al recuperar la importancia del entorno del gobierno y destacar que el manejo del entorno es condición indispensable para la conducción de la sociedad hacia sus fines preferidos, destaca entre otras cosas que los ciudadanos con sus múltiples comportamientos son los agentes principales del entorno político-administrativo, que las capacidades de los ciudadanos representan oportunidades para la gobernación y que sus incapacidades de todo tipo, las cuales terminarán por manifestarse en conflictos de diverso alcance, representan riesgos y retos para la gobernación social. Esta visión estratégica del gobierno y la administración pública, que se distingue por buscar la coordinación / equilibrio entre el ámbito interno de la administración y el entorno de la dinámica social y que hace de esa coordinación el factor determinante para realizar los fines preferidos de una sociedad o de sectores sociales mayoritarios o relevantes, obliga a impulsar formas variadas de coordinación del gobierno con la sociedad, que toman la forma de negociación con adversarios, acuerdos con aliados, complementación de las capacidades del sector público con las del privado y las del tercer sector, estrategias cooperativas para abordar ciertos problemas de interés social...con el propósito último de realizar los fines de la sociedad y afianzar o construir su posicionamiento en el contexto internacional, o lo que Aguilar denomina gobernación/gobernanza pura.

Asimismo la dirección de calidad, que recupera la importancia de la satisfacción de los requerimientos y expectativas del ciudadano usuario, que articula la satisfacción / lealtad del usuario externo con la satisfacción / lealtad del cliente interno (el personal de la administración pública), que hace de este acoplamiento entre ciudadano y personal la condición indispensable para la creación de valor para el usuario representa una acción de gobernación, en tanto reconoce que la posibilidad de resolver problemas sociales y conducir a la sociedad a metas relevantes pasa por formas de coordinación, complementación y corresponsabilidad entre los actores del gobierno y los actores sociales. En la organización administrativa burocrática de vieja gobernación los ciudadanos usuarios de los servicios públicos, fuera de explicitar su demanda y batallar para colocarla en la agenda del gobierno, no determinaban ni los servicios ni los atributos del servicio ni especificaban los estándares de su prestación, los cuales eran decididos en cambio por sus productores o prestadores gubernamentales, que mantenían distancia de los usuarios e incuestionables además en sus decisiones. Las cosas comienzan a cambiar.

En determinadas sociedades o circunstancias sociales, así como se ha dejado atrás la producción / consumo de masa (en serie) y se avanza hacia una sociedad postindustrial de demandas diferenciadas y hasta personalizadas de bienes y servicios, así también se avanza hoy hacia una era postburocrática, que se distingue por la diferenciación y la pluralidad política de la sociedad, por la diversidad de las expectativas y demandas de los segmentos ciudadanos y por la diferente apreciación que tienen los sectores y las localidades sobre la importancia o prioridad de ciertos servicios públicos o sobre los atributos que integran el

servicio. Por consiguiente, resulta crucial para la legitimidad de los gobiernos establecer vínculos de comunicación con ellos para conocer sus necesidades y expectativas de los servicios y la percepción que tienen de los servicios recibidos, con el fin de mejorar desde el diseño del servicio hasta los estándares de su prestación (ibid).¹¹⁵

Esta articulación / coordinación entre funcionario y ciudadano (proveedor y usuario) hoy se realiza a través de múltiples medidas de comunicación e información de los gobiernos para conocer las expectativas y percepciones del servicio (encuestas, entrevistas, grupos de enfoque, instrumentos para recibir opiniones y quejas... que se facilitan con los sistemas actuales de tecnología de información) y culminan con el establecimiento de los estándares de servicio que los ciudadanos deben esperar y exigir de los prestadores gubernamentales. Han surgido así en muchos países de la OCDE las llamadas “Cartas del Ciudadano” o “Cartas de Servicios Públicos”, que hacen del conocimiento de los ciudadanos los requisitos y obligaciones que deben cumplir para tener acceso al servicio y las especificaciones normativas (estándares) que deben esperar de los servidores públicos. De nuevo, esta forma de ajuste entre acción de gobierno y expectativa del ciudadano es la única manera de gobernar hoy, de responder a las expectativas de los ciudadanos y mostrar que la acción gubernativa conduce a niveles mejores de convivencia, que no son predefinidos en solitario por el poder público.

3.5 Los resultados de las reformas

Si bien las reformas fueron implementadas más fuertemente por los gobiernos conservadores de Estados Unidos y Gran Bretaña, partes de ellas también las aplicaron gobiernos de orientación socialdemócrata y estados débiles o en desarrollo. Paradójicamente, los estados con programas de reforma más amplios fueron siempre los de menor capacidad para llevarla a cabo, situación que refleja su limitada autonomía ante las demandas de los países dominantes. En todo caso el paradigma dominante de "minimizar al estado" ha tenido una enorme significancia y los cambios han sido equiparables con los que han tenido lugar en el debate sobre redes y gobernanza. En este sentido la literatura sobre gobernanza ha emergido para intentar analizar los cambios en el sector público, no menos

¹¹⁵ En efecto, para Aguilar, así como las corporaciones privadas subsisten en la competencia de mercado en la medida que acoplan diseño, producción y servicio a las demandas diferenciadas de sus clientes y buscan satisfacer o superar sus expectativas, así también los gobiernos podrán mantener la confianza social y asegurar su sobrevivencia en medio de la competencia política a condición de que corten a la medida de sus ciudadanos (de segmentos de ciudadanos) sus servicios y respondan apropiadamente a sus expectativas y requerimientos. El signo de los tiempos en las corporaciones como en los gobiernos es que los productores de los bienes y los prestadores de los servicios se acercan de nuevo a sus consumidores / usuarios, sintonizan y coordinan con ellos su acción y procuran mantener una estrecha comunicación con ellos. Visto desde el otro extremo, el consumidor interviene crecientemente en el diseño de los productos, en los procesos productivos del proveedor del bien o servicio, en las modalidades de su provisión y en los servicios posteriores, condicionándolos en función de sus propias necesidades y utilidades. El *consumer*, consumidor, se vuelve *prosumer*, productor de su consumo. Y esto que ocurre en el sector privado desde hace años comienza a desarrollarse velozmente en el sector público ante ciudadanos cada vez más interesados en el provecho de sus contribuciones fiscales o más exigentes de que los productos gubernamentales satisfagan las funciones y utilidades que ellos esperan para sí mismos como personas, organizaciones o vecindarios, de acuerdo a sus circunstancias y prioridades de vida.

que las consecuencias intencionales y no intencionales de la nueva conducción/gestión pública.

En las secuelas de estas reformas, han emergido un creciente número de redes de política. Estas han comprobado a menudo ser eficientes distribuidores de servicios, pero también que pueden llevar a la fragmentación, y en este sentido representan un desafío para una verdadera coordinación. El gobierno es sólo uno de los muchos actores en la distribución de los servicios, y en consecuencia, necesita fortalecer su rol del coordinador. En la siguiente tabla Rhodes (1997) identifica las diferentes reglas que caracterizan los tres distintos tipos de mecanismos de dirección.

Comparación entre mercados, jerarquías y redes

	Mercados	Jerarquías	Redes
Bases de relación	Contratos y derechos de propiedad	Relaciones de trabajo	Intercambio de recursos
Grado de dependencia	Independiente	Dependiente	Interdependencia
Medios de intercambio	Precios	Autoridad	Confianza
Medios de solución de conflictos y coordinación	Regateo y las Cortes	Reglas y mandatos	Diplomacia
Cultura	Competición	Subordinación	Reciprocidad

Fuente: tomado de: Rhodes (1999) en Gerry Stocker (ed.), *The New Management of British Local Level Gobernanza*. Palgrave Macmillan.

El mismo autor señala que la gobernanza como redes auto-organizadas es una forma distinta de estructura a los mercados y las jerarquías. Un aspecto clave para el gobierno es activar estas redes y buscar nuevas formas de cooperación. Reconocer las restricciones para el gobierno central impuestas por el cambio hacia la auto-organización; incluir nuevas herramientas para el manejo de semejantes redes; jugar el juego; conjuntar acciones; y el ajuste mutuo y redes, son las nuevas habilidades del gerente público.

Al llevar esto hasta el entorno de la administración pública, Anne Mette Kjaer destaca que esto significa también cierta pérdida de capacidad de direccionamiento y la necesidad de aprender a manejar redes de una manera indirecta para activar la distribución de servicios para ser eficientes. En otras palabras, para Kjaer, Rhodes iguala el concepto de gobernanza con el de manejo de redes. La autora destaca sin embargo que las redes y jerarquías pueden coexistir o incluso superponerse y que en la práctica hay varias razones para mantener el modelo jerárquico: la primera es que la jerarquía es todavía el modelo formal sobre el que se construye la democracia representativa; asimismo, la redes pueden ser coordinadas por la

jerarquía (governing with more than government); y finalmente, las alternativas para elegir no son únicamente la auto-regulación, la jerarquía o el mercado.

A este respecto por ejemplo, Ostrom (1990) trae a colación la autorregulación respaldada por el sector público, mientras Kickert y Koppenjan (1999) argumentan que el manejo de redes es una forma de respaldo público hacia las redes; cuando la dirección central no es posible, el manejo de redes puede ser importante, destacan estos autores. Este involucra negociación y coordinación y es muy diferente al del NPM en su versión más limitada, que sostiene e incluso agudiza la distinción entre política y administración que caracteriza al modelo jerárquico. Por el contrario, la gobernanza en redes de política reconoce que la política tiene lugar en una red también, las relaciones entre lo público y privado son prácticamente borradas y el gobierno no es el único actor dominante que puede imponer unilateralmente sus puntos de vista.

En resumen, existe una variedad de combinaciones que trascienden al modelo de redes, y más bien se reflejan en la práctica como una coexistencia de diversas estructuras de coordinación y modos o estilos de conducción/gestión. Sin embargo, un hecho inobjetable en todo esto, es que los gobiernos deben aceptar que ya no pueden ampliar por si solos el espacio que dirigen, sino más bien deben aprender cómo manejar redes de una manera indirecta para activar una distribución eficiente de los servicios por ejemplo, a través de la inclusión de grupos importantes en las decisiones de política.

Al respecto, Kjaer (ibid) destaca que hay dos grandes concepciones de gobernanza en administración pública y políticas públicas. Uno es limitado, está relacionado con el gobernanza para el manejo de redes; su enfoque es sobre el análisis de redes, su grado de compactación, el tipo de actores dentro de ella y cómo puede ser manejado; en este primer caso, el gobernanza es sinónimo de manejo de redes, similar a las propuestas de Rhodes, (op. cit.). El otro es amplio, y se refiere al proceso por el cual las reglas para la elaboración e implementación de políticas públicas son formuladas, establecidas, instrumentadas y reforzadas, o lo que Bob Jessop (2000), ha denominado meta-gobernanza ¹¹⁶, y que no está restringida al manejo de redes sino que cubre el amplio rango de arreglos institucionales que pueden caracterizar la hechura y las decisiones sobre las políticas públicas. Estas reglas, o instituciones, pueden tener lugar tanto en una organización jerárquica, como en una orientada a redes, o hacia el mercado. Mientras que el asunto fundamental en la literatura ha estado relacionado con la distribución del servicio, permanece todavía como cuestión abierta si las redes juegan un papel amplio e importante en todos los sectores de política, o en otras palabras, si el rol del estado en gobernanza varía de acuerdo al sector.

El enfoque principal en la teoría de la gobernanza ha sido sobre la eficiencia del proceso de elaboración e implementación de las políticas. La legitimidad es entonces vista principalmente desde el lado de los productos: desde un desempeño efectivo. Sin embargo, algunos analistas han planteado adicionalmente el asunto de la legitimidad orientada hacia

¹¹⁶ Jessop, Bob. *Gobernanza and Meta-gobernanza: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Department of Sociology, Lancaster University, en <http://www.cddc.vt.edu/host/lnc/papers/JessopGobernanza.htm>

las entradas: en una situación donde gran parte del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas tiene lugar dentro de redes relativamente cerradas, la cuestión de cómo es garantizada la responsabilidad democrática viene a ser un asunto de primer orden. La legitimidad y la responsabilidad pueden ser incrementadas incluyendo a todos los participantes en la red política. Sin embargo, la necesidad de asegurar que las políticas responden al interés de todos en un sentido agregado, más que dominado por intereses particularistas, llama al establecimiento de reglas procedimentales, como los foros deliberativos, por ejemplo.

Uno de los campos más interesantes y prometedores para el gobernanza es el relacionado con dos debates prominentes en políticas comparadas: uno sobre el rol del estado en el desarrollo y el otro sobre la democratización, aunque el primero parece quizás más apropiadamente un término comparativo para la política económica. Las teorías sobre el estado y el desarrollo económico discuten el modelo óptimo de desarrollo. El modelo liberal clásico enfatiza la prioridad del desarrollo del mercado; el modelo keynesiano propone un mercado capitalista más regulado; y el modelo neoliberal se pronuncia por la desregulación y el desmantelamiento del estado. La dicotomía entre mercado y estado en estos modelos tiende a ignorar otras formas en las cuales la economía puede ser gobernada. Bob Jessop (op. cit.), por ejemplo, identifica una tercera forma entre la anarquía del mercado y la coordinación imperativa del estado, denominándola como “heterarchy” (heterarquía, textualmente), “la cual comprende una autoorganización horizontal entre actores mutuamente interdependientes”, que sin embargo tiene su propia debilidad en este aspecto precisamente, y que se refiere a las redes y el gobernanza, como se señaló anteriormente. Las redes autogobernadas son importantes en este contexto, porque ellas atraviesan la división público-privado. Gobernanza se refiere aquí a cómo las instituciones para la hechura e implementación de las políticas públicas son establecidas y que consecuencias tienen.

Gobernanza no se refiere a un modelo en particular de desarrollo, pero muchos estudios (Jonson, 1982, Onis, 1991, Wade, 1993, Evans, 1995, Root, 1996, entre otros, citados por Kajer, *ibid*) utilizan nuevas percepciones obtenidas del estudio de las naciones en desarrollo en el oriente asiático, para criticar el modelo particular de gobernanza aplicado por los países occidentales, el cual, destaca, además ha tratado de ser “transferido” a los países en desarrollo, especialmente de América Latina y los pertenecientes a la antigua esfera comunista en Europa Oriental. El principal asunto de interés de los estudiosos de la gobernanza y el desarrollo no han sido los procedimientos democráticos de entrada. Se ha asumido implícitamente que las instituciones generan legitimidad a través de resultados efectivos. Dentro del alcance del debate sobre la democracia, se da por hecho que ésta no es un prerequisite necesario para la existencia de un estado desarrollador, como lo demuestran las experiencias asiáticas. Sin embargo, los procedimientos democráticos si pueden ser una parte intrínseca de los estados desarrolladores.

Siguiendo esta línea, la autora destaca que el estudio de experiencias exitosas en África y Asia oriental, muestran que algunas estrategias son mejores que otras y que algunos factores son cruciales para crear capacidad estatal y crecimiento. El primero, es el liderazgo comprometido para construir capacidad estatal y promover el desarrollo. El segundo es la consulta con agentes no gubernamentales y el involucramiento de la sociedad, que ha

probado ser parte fundamental del proceso de toma de decisiones económicas. El tercero es la formación de una coalición social para el crecimiento, importante para la adopción de estrategias. Finalmente, en algunos estados débiles se ha utilizado también el proceso de descentralización para mejorar la provisión de servicios públicos, incrementar la participación, y de esta manera activar el desarrollo de nuevas iniciativas. En este aspecto sin embargo, las virtudes de la descentralización pueden ser exageradas. Si el gobierno transfiere todo su poder y funciones a los demás niveles, su capacidad para coordinar políticas puede desaparecer. J Tendler al analizar algunos programas sociales en el caso de Brasil, encuentra que las organizaciones cívicas y no gubernamentales han tenido un papel importante en ellos, pero las metas han sido alcanzadas en gran medida debido a un activo gobierno central. La descentralización en sí misma no es suficiente para fortalecer al estado, es necesario involucrar a la sociedad.

A manera de conclusión sobre las condiciones de la transición y la democracia, la autora señala que la literatura parece dividirse en dos posiciones, la neoliberal que pretende que el estado no juegue ningún rol importante y deje el desarrollo al mercado; y la estructuralista que reclama que el estado debe encabezarlo. En medio de estas dos está la gobernanza heterarquica, que se refiere al manejo de redes auto-organizadas. Definida de una manera estrecha la gobernanza se refiere a estas redes. Sin embargo más ampliamente, la gobernanza económica se refiere al establecimiento y reforzamiento de los fundamentos económicos que pueden involucrar una pluralidad de formas organizacionales –estado, mercados o redes-. No hay un modelo óptimo de gobernanza económico, sin embargo pueden ser desarrollados algunos elementos generales que pueden encontrarse tanto en estados desarrollados, como en desarrollo: estrategias de diálogo y cooperación en redes que cruzan lo público-privado, dividen beneficios e incrementan la importancia –del país- en una economía globalizada. Esto como se observa, está muy relacionado con los planteamientos de gobernanza/gobernanza expuesto en el punto anterior.

3.5 Transición, Instituciones y Gobernanza

Como ya lo señalamos, mientras el punto de inicio para las economías desarrolladas está en redefinir la gobernanza a la luz de la globalización, el punto inicial para las economías en desarrollo es cómo fortalecer la gobernanza económica en un contexto de instituciones débiles del estado y dependencia económica. Aunque las redes y asociaciones público-privadas caracterizan la gobernanza tanto en economías desarrolladas como en desarrollo, sus desafíos son diferentes. ¿Cuál es entonces el papel de las instituciones?

El estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias sociales a partir de los años noventa, con un regreso al pensamiento institucional desde la óptica de las más diversas disciplinas¹¹⁷. El movimiento institucional destaca el papel desempeñado

¹¹⁷ Ciertamente, “la cuestión institucional ha recuperado protagonismo en el análisis político y económico durante los últimos años, diversos autores han incorporado las instituciones como parte central del examen de la realidad social. El redescubrimiento de las instituciones ha abierto una agenda interesante de investigaciones en política y economía comparadas”. El neoinstitucionalismo, a nuestro entender, conforma la expresión más directa de la ruptura disciplinar tradicional entre la economía, la sociología, la historia y la ciencia política en una visión o enfoque netamente “transdisciplinario” que en estos últimos años está produciendo riquísimos aportes para el debate y la producción de investigaciones de diversa índole. Por otra

por las estructuras institucionales y su conducción, su dirección, en la imposición de elementos ordenadores de las conductas, de la convivencia y de las diversas interacciones entre los individuos, la sociedad y el Estado, respectivamente. El neoinstitucionalismo en sus más diversos enfoques parte de la premisa que las instituciones importan y tienen, en mayor o menor medida, un papel central en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política.

Encontramos que las diversas propuestas y trabajos se resumen o agrupan en dos principales modelos que parecen polares. En un primer modelo, las instituciones son exteriores al actor estableciéndose una marcada distancia entre ellos. El actor tiene conocimiento de esa distancia o separación, por lo que puede conscientemente operar sobre las instituciones con el fin de cambiarlas o en su defecto mantenerlas, y así poder asegurar resultados de política pública favorables a sus intereses. Dentro de este modelo encontramos los trabajos de Georges Tsebelis y Douglass North. En un segundo modelo, opuesto al anterior, las instituciones se encuentran en el interior mismo del actor a través de prácticas, procedimientos, rutinas, etc. Por ello, el actor no puede distanciarse fácilmente de las instituciones, ni puede en la mayor parte de los casos, originar cambios institucionales conscientes. Dentro de este otro modelo encuadran las propuestas de James March y Johan Olsen, Anthony Giddens e Ira Cohen, en la medida en que, como las instituciones moldean tanto las estrategias como las preferencias del actor, este último no puede separarse totalmente de aquellas, ni establecer una distancia que le permita plantear cambios conscientes (Croisat, 1994).

Con el estudio de las instituciones se abre un espacio analítico muy rico, capaz de vincular motivaciones, comportamientos y orientaciones individuales con macroestructuras sociales y políticas. Las instituciones, asimismo, son una variable y, además, una forma de penetrar en la explicación política, un eje o estrategia interrogativa. No son la explicación política. A partir del análisis institucional pueden incorporarse dinámicamente otras variables, en busca de una explicación más integradora. Lo cierto es que al final de los años noventa e iniciando el tercer milenio se observa una tendencia a revalorizar a las instituciones como actores fundamentales de las diversas dinámicas experimentadas, incluyendo los cambios en los modos de hacer política y en el tejido social. El planteamiento y la perspectiva neoinstitucional es sumamente rica para adentrarnos en el estudio de la democracia y de nuestros sistemas políticos, los cambios que adquiere el Estado en su arquitectura y fisonomía, la cuestión de la gobernabilidad, el desempeño institucional y gubernamental, sobre todo porque el neoinstitucionalismo constituye una de las expresiones más acabadas de la transdisciplinariedad y, naturalmente, de los avances de la economía y la ciencia política.

Las teorías de la democratización fueron inicialmente dominadas por las aproximaciones de la teoría de la modernización que investigaba los requisitos estructurales para la democracia

parte, no hay que olvidar que dentro del institucionalismo y posteriormente el neoinstitucionalismo no sólo se le concede particular importancia a las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Giddens, 1996; Cohen, 1996).

(Seymour Martin Lipset, 1959, Almond y Verba, 1963, Huntington, 1965, Collier, 1999, Sorensen, 1993, citados por Croisat, op. cit.). Las teorías de la transición por el contrario, estudiaron a los actores en el proceso de transición y asumieron que ellos podrían impulsar un proceso que eventualmente llevara a la democracia (Rustow, 1970, O'Donnell y Schmitter –acuerdo entre actores que buscan definir reglas para el ejercicio del poder con base en garantías mutuas para los intereses vitales de los que están dentro del juego–, 1986, varias citas de Croisat, ibid).

Gobernanza establece un camino intermedio y reconoce las restricciones institucionales (Terry Lynn Karl, 1990) sobre el comportamiento individual, y, al mismo tiempo, cuando las instituciones están en cambio continuo, que los individuos y grupos tienen potencialmente una gran influencia sobre la definición de nuevas reglas. Gobernanza se refiere al establecimiento, aplicación y reforzamiento de un régimen de reglas, pero el enfoque es sobre el establecimiento de reglas, precisamente porque una transición implica moverse de un arreglo institucional hacia otro. Gobernanza en la teoría de la democratización es entonces, en este sentido, metahechura de políticas: es decir, se refiere al establecimiento de reglas que guíen la hechura de reglas. Contrario a las teorías de la transición, gobernanza no asume que la transición tendrá como resultado forzosamente la democracia; más bien, la democracia puede ser un resultado del proceso de gobernanza. Conceptual y políticamente, la gobernanza está menos “cargada” que la democracia, por lo tanto es capaz de cubrir un proceso más amplio de cambio. En el conjunto, gobernanza en políticas comparadas involucra el estudio de diferentes modelos institucionales y procesos relevantes para el desarrollo económico y el cambio de régimen. La diferencia entre ambos está en el tipo de reglas que estudian: las teorías sobre el estado en desarrollo se enfocan al establecimiento de un entramado institucional para la hechura de la política económica,¹¹⁸

118 El neoinstitucionalismo económico concede importancia y hace énfasis en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa según la cual los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones en función de unas utilidades y objetivos. Parafraseando a North tendríamos que el neoinstitucionalismo económico fija su atención en el estudio de las instituciones como mecanismos desarrollados para reducir los costos de transacción implícitos en todo intercambio. De allí que las rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo central de aumentar la eficiencia en términos de fines y ganancias. Es decir, las instituciones son importantes como elementos fundamentales del contexto estratégico, dado que imponen una serie de restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias que los actores políticos, sociales y económicos adoptan en la lucha y en los procesos por alcanzar sus objetivos. Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los problemas. La existencia de rutinas permite reducir los problemas de elección de estrategias y, por tanto, reducen la incertidumbre en la acción de la organización. Son organizaciones las empresas que pretenden alcanzar la maximización a partir de alguna ventaja comparativa en el mercado, los partidos políticos que actúan en determinado régimen, el Congreso, las universidades, los aparatos burocráticos, etc. (Romero, 1999). No hay que olvidar que dentro del neoinstitucionalismo económico la calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones es fundamental. Estos mismos factores permiten explicar tanto la estabilidad como el cambio institucional, dado que las acciones y toma de decisiones están guiadas y estructuradas en función de maximizar intereses y metas.

mientras que las teorías de la democratización se enfocan al establecimiento de un sistema institucional para el régimen político -una constitución-.¹¹⁹

Ambos estudian las condiciones de la gobernanza y debaten sobre cómo algunas economías y sociedades son menos gobernables que otras. Dado que la gobernabilidad varía, un modelo único de gobernanza no puede ser aplicado universalmente y eso es verdadero tanto para las constituciones –entramados- políticas como económicas.

Los estados asumen los desafíos planteados por la globalización de diferentes maneras. Los más débiles tienden a depender fuertemente de las instituciones financieras internacionales, y por lo tanto, llevar a cuestras programas neoliberales que no se ajustan a su situación política y económica. Las reglas comerciales internacionales no les permiten desarrollar estrategias proteccionistas como las que llevaron a cabo los países desarrollados en su momento. Los estados más fuertes tienden a ser más autónomos hacia los actores externos y han experimentado con sus propios modelos, con estados más dirigidos. En este sentido, aunque la globalización puede involucrar una fragmentación o dislocación de poder fuera de la nación-estado, las instituciones del estado permanecen como importantes filtros del proceso de globalización, expresándose en diferentes resultados para distintas condiciones -arreglos institucionales- nacionales. Las dos tradiciones en políticas comparadas han permanecido diferenciadas. Mientras hay una literatura sobre cómo la democratización

119 El neoinstitucionalismo politológico retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. Asimismo, y paralelo a la importancia que tiene el Estado, están los partidos políticos, grupos económicos, ONG y el parlamento, como integradoras del orden y estabilidad de los sistema políticos. Uno de los cambios importantes registrados hace poco es precisamente la exigencia de incorporar al análisis del comportamiento individual el estudio de las instituciones de sus lógicas de acción y de las redes de interacción que forman dentro de toda sociedad, admitiendo que éstas constituyen variables intervinientes de suma importancia que tienen incluso la capacidad de moldear y de intervenir en la fijación y transformación de las realidades sociales, económicas y políticas (Moran, 1998).

Las diversas instituciones antes señaladas en el neoinstitucionalismo politológico son relevantes dado que aportan, como señala March y Olsen, elementos de orden. Tendríamos que dentro de las diversa instituciones “algunas de estas son agregativas e integrativas, las primeras agregan por medio de la negociación las preferencias divergentes de los ciudadanos. Las segundas crean por medio del diálogo razonado, nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos” (March y Olsen, 1997, p. 25). Las funciones de agregación e integración son fundamentales en todo sistema político. Apoyándonos en March y Olsen (1997, p. 31) asumiríamos que “un proceso agregativo consiste en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. Por oposición tendríamos que un proceso integrativo es aquel en que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos”. Desde la perspectiva agregativa, la política se concibe como conflicto de intereses y subsecuente negociación entre ciudadanos a partir de una dotación inicial de recursos. Tendríamos que la actividad política es equivalente del mercado y la función de las instituciones políticas es facilitar los intercambios. En contraste asumiríamos, por otra parte, que para la perspectiva integrativa la actividad política es sinónimo de creación de valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión de la sociedad (March y Olsen, 1997). Lo cierto del caso es que el ejercicio moderno de la democracia supone (dentro de la propuesta del neoinstitucionalismo politológico) de procesos de agregación de intereses y preferencias. Asimismo, requerimos procesos integrativos para crear cierta unidad, orden y confianza en las instituciones, procesos, organizaciones y demás partes integrantes del sistema como tal.

afecta la reforma económica, también hay una necesidad por investigar como el proceso de gobernanza del régimen y la gobernanza económica interactúan (Kjaer, op. cit.).

Finalmente Kjaer hace hincapié, a través del estudio de una organización internacional como es el Banco Mundial, sobre como el funcionamiento de una organización de este tipo puede involucrar más de una manera de usar el concepto de gobernanza. En este caso, gobernanza en relación a modelos de desarrollo, pero también como un sistema para realizar la transición del régimen, así como la gobernanza como un proceso global, donde el Banco Mundial aparece como una parte esencial de la estructura para la toma de decisiones globales en el mundo en cuanto a redistribución económica, asuntos medioambientales, y también la promoción de lo que se ha denominado "buena gobernanza" (good gobernanza) como si hubiera una mala gobernanza. Para la autora, el Banco Mundial ilustra perfectamente las complejas estructuras de influencia y responsabilidad que caracterizan la política global de hoy.

3.6 Argumentos clave y problemas comunes en la teoría del gobernanza

Límites disciplinarios

Las teorías sobre la gobernanza se han desarrollado en diferentes campos y debates teóricos que permanecen relativamente aislados. Con pocas excepciones, no hay muchas referencias cruzadas entre la literatura de la gobernanza en diferentes sub-campos. El principal interés de la teoría de la gobernanza, investigar las implicaciones políticas de -y respuestas a- el cambio social y económico, indican que los actuales límites entre los sub-campos de la ciencia política no pueden ser mantenidos. Las fronteras entre naciones nunca fueron herméticas. La variedad de los tipos de estado-nación a través del globo es vista como una característica de la globalización, con lo que ésta implica más que la erosión de los estados, su consolidación (Pierre y Peters, op. cit. Aguilar, op. cit.). Asimismo, merced a la acelerada globalización a partir de los ochentas, causada entre otras cosas por la desregulación en los flujos de capital y una nueva infraestructura en comunicaciones electrónicas, las relaciones sociales se han extendido cada vez más a través de las fronteras. Si reconocemos que el espacio de autoridad se ha extendido más allá de la nación-estado, el estudio de la política tiene que ir también más allá de límites artificiales entre políticas comparadas y relaciones internacionales, o entre políticas económicas comparadas y política económica internacional.

Hasta hoy, la mayoría de los debates han permanecido ampliamente diferenciados en los distintos sub-campos de la política. No obstante, queda claro que hay una gran necesidad de intercambios entre las diferentes disciplinas.

Redes y reciprocidad.

La mayoría de estudios sobre gobernanza estudian las relaciones de reciprocidad, sea dentro o a través de las redes. Como ejemplo, el gobernanza en relación a la teoría de la democratización trata con el asunto fundamental de generar legitimidad para el campo de lo público a través del establecimiento de procedimientos democráticos. Estos procedimientos

involucran acciones recíprocas tanto del estado como de los actores societales. Las teorías sobre el gobernanza económico enfatizan la interacción recíproca entre estado y agentes económicos en redes que mejoran la eficiencia e implementación de la política económica. Gobernanza en administración pública y política pública desarrolla el debate sobre redes de política, en el cual la reciprocidad horizontal entre los miembros de una red es vista como esencial. Gobernanza en relaciones internacionales también se ocupa de cómo gobernar las redes internacionales; muchos estudiosos en este campo creen que la reciprocidad y la confianza a través de las naciones, es crucial para el establecimiento de instituciones internacionales de gobernanza (Hirst, Paul, 1999).

Hay una diferencia ciertamente en lo que se refiere a la escala. A nivel nacional las redes generalmente están conformadas por individuos u organizaciones. En el nivel global, las unidades son estados u organizaciones no gubernamentales. La amplitud de la red y su capacidad para expandirse generan una mayor probabilidad de que exista dificultad para localizar el núcleo de autoridad. El caso de un proceso de políticas en una ciudad de tamaño mediano, la redes pueden presentar dificultades de identificación de autoridad, pero en el caso de una red que comprende muchas organizaciones no gubernamentales y otros actores, puede ser casi imposible identificar quién es responsable de cierta acción. La diferencia de escala entonces da origen a diferentes consecuencias para la responsabilidad y la democracia.

Hay también una diferencia con relación a si las redes son vistas en términos positivos o negativos. En administración y políticas públicas, ellas pueden generar información y propiciar una mayor eficiencia en la implementación de las políticas, pero también pueden tener implicaciones negativas al funcionar como barreras que impidan su instrumentación efectiva. En las teorías del desarrollo y la democratización, las redes son vistas en general como generadoras de consecuencias ambiguas. Por un lado las redes horizontales ayudan a generar confianza y reciprocidad a través de regiones y grupos étnicos. Por el otro, las redes verticales pueden reforzar diferencias y conflictos intergrupales. En relaciones internacionales, la democratización potencial de redes como grupos de presión sobre gobiernos es reconocida, pero su dificultad para asumir responsabilidades es vista como un serio problema.

Finalmente, aunque también con implicaciones positivas y negativas, existe poco énfasis sobre el conflicto al interior o entre las redes. Las redes de autogobierno están basadas en la reciprocidad y el consenso. Aquí todavía existe poco debate sobre las posibles fallas para alcanzar el consenso. ¿Qué pasa cuando el conflicto de intereses dentro de la red no puede ser reconciliado?. En buena parte de la teoría, las relaciones parecen deslizarse suavemente y con pocas ficciones. Sin embargo la esencia de la política conciernen a la determinación y distribución de valores, y el proceso de decisiones no puede escapar el conflicto de intereses de acuerdo como son distribuidos esos valores. El estado democrático -como señalada Hirst (op. cit.)- ha sido diseñado para contener conflicto, sin embargo, este no es el caso de la redes. Parece entonces que el estado deberá tener un importante rol como proveedor de estabilidad (al estilo del respaldo público de Ostrom) lo cual es una precondition para un efectivo proceso de toma de decisiones en esta primera etapa.

Responsabilidad

El gobernanza ha sido identificado tanto limitadamente, con el manejo de redes, como más ampliamente para referirse al manejo de reglas. En ambos casos, hay un reconocimiento que el proceso de hechura de políticas y de decisiones no está confinado estrictamente al estado-nación. La investigación sobre la responsabilidad ha sido característica de muchos subcampos de la ciencia política, aunque de formas variadas. En la administración y la política pública, el principal foco de debate no ha sido en torno al control democrático, sino más bien a la responsabilidad como un asunto que concierne a la burocracia o al control jerárquico. La expansión de la autoorganización, las redes autorreguladas en la distribución de servicios, implica en este sentido una pérdida de control directo. La principal preocupación con la responsabilidad ha estado entonces más relacionada con el asunto de cómo controlar el uso de los recursos para alcanzar un desempeño eficiente, que con un control democrático.

Esto también es válido para las relaciones internacionales, en el sentido que el aumento de los regímenes internacionales, las organizaciones no gubernamentales y otros actores multinacionales significan una fragmentación de la autoridad en decisiones de política. Los estados no alcanzan a tener, si alguna vez tuvieron, control sobre la regulación en el proceso de decisiones. Arriba del estado nacional no hay un cuerpo de autoridad, el cuál asegure que los múltiples actores en política global pueden ser responsables por sus acciones. Adicionalmente, casos como el del Banco Mundial ilustran como la responsabilidad es cada vez más compleja y multi-direccional. Los principales debates han conducido a formas para asegurar la eficiencia y la transparencia, y de esa manera aminorar los problemas de corrupción.

En las discusiones de gobernanza y regímenes en transición, la responsabilidad viene a ser un tema central en términos desempeño, pero también en términos de justicia e igualdad. El manejo de redes es una estrategia para construir confianza y reciprocidad porque la inclusión promueve la interacción a través de los grupos regionales y étnicos. La responsabilidad es una parte crucial de esta estrategia, porque sin ella, el capital social puede ser destruido. En la teoría del gobernanza en políticas comparadas, se asume por lo tanto, que la responsabilidad crece con el incremento de la reciprocidad entre estado y actores societales. Esto ayudará a construir la democracia, y esencialmente fortalecerá las habilidades del estado para formular e incrementar políticas que promuevan el desarrollo económico y social (Kjaer, *ibid*).

Aunque los especialistas de las relaciones internacionales y la administración pública ven en el incremento de las redes un potencial para mejorar la eficiencia algunos de ellos también vislumbran una amenaza para la responsabilidad porque esta se encuentran fuera del alcance del estado (Hirst, *ibid*). Esto no es siempre de igual manera en el gobernanza de las políticas comparadas donde el estado puede derivar su fortalecimiento desde redes de política formales o informales (Brinkerhoff, *ibid*). En gobernanza económica, el estado puede ganar a través de la inducción de redes de agentes económicos con auto-gobernanza. La cuestión de control estatal y el fortalecimiento del estado no es vista a la misma luz dentro de los diferentes sub-campos.

En suma, el tipo de responsabilidad más analizado en la teoría del gobernanza ha sido el burocrático, es decir la responsabilidad relacionada con el desempeño, con excepción de la literatura sobre democratización. En todos los sub-campos sin embargo, hay un creciente interés por la responsabilidad democrática, lo cual, aunque de manera diferente, tiene importantes implicaciones en diferentes niveles del gobernanza.

Gobernanza democrática en diferentes niveles

En el nivel local, el aumento de redes comunitarias y organizaciones de voluntariado en la prestación de servicios ha tenido aspectos positivos y negativos. Por el lado positivo, existe más flexibilidad, y los distribuidores de servicios han sido observados para ser más responsables hacia las necesidades de sus clientes. Adicionalmente la participación se ha ensanchado, los miembros individuales de la redes han sido empoderados. Desde el lado negativo, existe más fragmentación, menos control, y el riesgo de exclusión (Barbara Reid, 1999, Sorensen, 2002, citados por Kjaer, *ibid*). El remedio a estos problemas ha sido poner mayor énfasis en el involucramiento de los concejales locales (Hansen, 2001 y Sorensen, 2002) en las redes. Sin embargo su rol también debe garantizar los intereses generales de la mayoría de la comunidad. De ahí, que una solución procedimental puede ser el establecimiento de foros deliberativos (Eriksen, 2001, citado por Kjaer, *ibid*) en los cuales las decisiones son discutidas con un representante de los grupos de ciudadanos.

En el nivel nacional, se ha señalado que la emergencia de redes, junto al incremento de la complejidad y la globalización de la economía y la sociedad, ha limitado el alcance y grado de control que emana de la nación-estado. Aunque hemos argumentado que el abandono del estado como un importante espacio de poder y autoridad es prematuro, se puede sostener qué las condiciones bajo las cuales la democracia es ejercida han cambiado. Cuando la administración del estado pierde alcance, los parlamentos nacionales pueden no tener los elementos suficientes para asumir lo que el otro pierde en términos de responsabilidad. Sin embargo, incluso en una situación como ésta, los parlamentos nacionales pueden jugar un rol como aportaciones democráticas a órganos supranacionales, como ha sido debatido el caso de la Unión Europea. Las implicaciones de la globalización y la sociedad de redes para el gobernanza democrático necesitan ser examinadas en este sentido. Algunos teóricos de la democratización aún no han tomado en cuenta los retos que plantea en términos de responsabilidad democrática para la globalización. Otros sin embargo, como Andrew Mc Grew, David Held (democracia cosmopolita), y Paul Hirst (democracia asociacional), argumentan la necesidad de experimentar con modelos democrático más ajustados a las fluidas y complejas estructuras de poder que caracterizan la política moderna¹²⁰. Aunque con algunas diferencias ambos modelos sostienen la democratización en muchos niveles y argumentan la importancia de democratizar las organizaciones autogobernadas en los niveles más bajos. Las funciones que puede ser llevadas a cabo por estas organizaciones deben ser descentralizadas, aunque los parlamentos nacionales aspirarían aun a ser importantes como vigilantes y foros en los cuales se tomen las decisiones relativas a la asignación de fondos públicos.

¹²⁰ Held, D. Democracy, the Nation-State and the Global System, en David Held (ed.), *Political Theory Today*, Stanford, Stanford University Press, 1991.

En el nivel regional, la Unión Europea es un ejemplo de organización supranacional que en muchos aspectos se asimila a un sistema político nacional, y la teoría del gobernanza la estudia como tal. La política de redes multinivel transgubernamental incrementa la eficiencia en muchas áreas, pero también hace que los mecanismos de responsabilidad sean más complicados. Las negociaciones que tienen lugar en estas redes están más allá del control de los parlamentos nacionales. El parlamento europeo puede jugar un rol determinado, pero su influencia permanece limitada. En el mismo sentido, la hechura de políticas en la Unión Europea está más allá del control de los ciudadanos europeos, por lo que es posible hablar de un déficit democrático. Las nuevas percepciones desde la teoría del gobernanza son de múltiples espacios de hechura de políticas y de implementación, lo cual implica que la democratización no puede ser introducida en un nivel único; esto involucra una mayor apertura y transparencia en múltiples niveles.

En el nivel global las implicaciones de globalización, redes y complejidad para la responsabilidad democrática son más difíciles de discutir. Al nivel local, el problema democrático planteado por la redes parece más fácil de solucionar que el desafío democrático generado por la redes y regímenes al nivel internacional. No existe un gobierno global y es ingenuo asumir que semejante gobierno podría ser diseñado en el futuro próximo. Lo mejor que se puede hacer es mejorar la responsabilidad de las instituciones existentes. Así como quedó claro el papel del Banco Mundial, las organizaciones internacionales no gubernamentales (NGO) han comenzado a demandar más responsabilidad de los organismos internacionales. Adicionalmente se observan algunos boicots a grandes compañías que han inducido cambios en su forma de actuar. Rosenau (Kjaer, *ibid*) señala que "recientes formas de gobernanza democrática pueden ser discernidas en el laberinto del espacio globalizado".

Sin embargo, una democracia global basada en los mismos principios de la democracia nacional no es factible, por la simple razón de que el poder es difundido y ejercido en una variedad de espacios. Adicionalmente, hacer más responsables a las instituciones internacionales ante las ONG's no será suficiente, porque normalmente estas por definición no son responsables en sí mismas. Por lo tanto, es necesario continuar explorando la existencia de posibles mecanismos de responsabilidad en el nivel global. Las nuevas propuestas desde la teoría del gobernanza tienen entonces diferentes implicaciones para el gobernanza democrático en los diferentes niveles. El nivel local, y posiblemente incluso en el nivel regional, las medidas para fortalecer la responsabilidad son más realistas que en el nivel global, donde no es reconocido un foro específico para la toma de decisiones.

¿Permanece la importancia del estado y la jerarquía?

El énfasis sobre las redes en la teoría del gobernanza deja de lado un asunto importante. Tiende a ignorar que la jerarquía continúa siendo relevante. Y esto da lugar a no considerar la interrelación entre jerarquía y redes. Como se señalaba anteriormente, el gobernanza de redes puede tener lugar a la sombra de la jerarquía. Las redes pueden tener representantes de diferentes organizaciones del estado. Si las interacciones dentro de la red vienen a ser más frecuentemente que las interacciones con la organización madre, la responsabilidad jerárquica puede sufrir. Esto es lo que ocurre casi siempre en los estados débiles, donde los funcionarios públicos son por lo general más leales a su grupo de interés que a su propia

organización. Una mayor consideración sobre la interacción entre jerarquía y redes es claramente necesaria, junto con el examen de las condiciones bajo las cuales las soluciones jerárquicas pueden ser preferibles a las redes. Nuestra propuesta sugiere que cuando los benefactores de una política están altamente concentrados, los intereses pueden estar sesgados en alguna dirección, con el resultado de que una red puede estar dominada por dichos intereses. La jerarquía puede ser necesaria para asegurar que los resultados sean en interés de la mayoría.

En administración y política pública, y en algunas partes de la literatura del gobernanza en relaciones internacionales, hay una tendencia a argumentar que el gobernanza ahora tiene lugar sin gobierno (Rodhes). Sin embargo, como se ha señalado, el estado posiblemente permanezca siendo importante, tanto en diversos sectores de política como en la escena internacional. Los estados son filtros clave a través de los cuales el proceso global es modulado. Como canales de aportaciones democráticas a organizaciones supranacionales, los estados representan fuentes de legitimidad en la gobernanza moderna. Los estados están mejor situados para contener conflictos que la redes. Y, aunque puedan perder soberanía en beneficio de las organizaciones supranacionales, puede también ganar fortaleza desde ellas; por ejemplo, los estados miembros del Unión Europea algunas veces atribuyen culpas a esta cuando se instrumentan políticas impopulares.

En políticas comparadas, los asuntos relativos al estado son todavía prominentes. Esto es probablemente porque la atención es casi siempre hacia los estados débiles del mundo en desarrollo que están en medio de la construcción de un estado. Gobernanza por lo tanto implica el establecimiento de meta-reglas, por ejemplo, el establecimiento del orden político. En semejante escenario, no es el hueco que deja el estado lo más relevante, sino más bien como fortalecer un estado que está bajo la presión tanto de la economía global y los países dominantes, como de sus propias sociedades que son muy difíciles de gobernar.

En conclusión, gobernanza no tienen lugar sin el gobierno, y la teoría del gobernanza debe dejar el rol del estado abierto a la investigación empírica más que simplemente asumir que este rol está declinando (Pierre y Peters, op. cit., Kjaer, op. cit.).

Sub-énfasis en el poder

Finalmente, la atención sobre las redes en la teoría del gobernanza tiende a ignorar un aspecto fundamental del poder: las redes típicamente tienen una membresía limitada. Aunque se expanden a través de la división estado-sociedad, incluyen algunos sectores pero excluyen a otros. Por ejemplo, los estados débiles están típicamente caracterizados por redes de intereses cerrados, en las cuales el gobernanza está relacionado con el establecimiento de reglas para evitar el conflicto entre ellas. El poder casi siempre tiene el carácter de ganador toma-todo, porque el grupo en el poder puede favorecer a sus propios miembros, a costa de otros grupos étnicos o de interés. Este problema del manejo de redes no es tan serio en estados fuertes, pero ilustra claramente el peligro de dejar que intereses particularistas dominen la hechura de las políticas.

El enfoque sobre la sinergia entre sociedad y estado y una situación ganar-ganar tiende a reducir el énfasis de los casos en los cuales el estado es demasiado represivo o aquellos en

los que la sociedad necesita afirmar su autonomía con relación al estado. Enfocarse en situaciones ganar-ganar es importante, pero hay una tendencia a ignorar quienes pierden y como puede ser compensados los perdedores. En relaciones internacionales también, la percepción de que el poder del estado y los intereses nacionales pueden dominar a las instituciones para la solución de problemas globales, proporciona un ángulo que hace pensar a los más entusiastas defensores del gobernanza global. Esto puede ser también apropiado para el desarrollo de otros temas, como los argumentos neo-marxistas relacionados con el poder corporativo.

Prácticamente todos los usos del gobernanza contienen una falta de discusión del poder y los intereses. Analizando casos de sinergia estado-sociedad y situaciones ganar-ganar, la teoría del gobernanza ofreció un nuevo ángulo sobre las reglas de hechura de políticas, sean a escala sub-nacional, nacional, transnacional o supranacional. Sin embargo, esto no debe permitirnos ignorar el hecho de que algunos actores tienen más poder y pueden por lo tanto dominar la asignación de valores.

A pesar de estos problemas, el gobernanza es un concepto que está aquí para quedarse en la ciencia política. Su referencia a un proceso que involucra " más que gobierno " indica ir más lejos que la simple revisión de viejas ideas. Se refiere a las implicaciones políticas del cambio social, aplicando un nuevo y fresco enfoque sobre las instituciones políticas en un mundo cambiante.

Este proceso de gobernanza debe ser definido en términos de reglas (Kjaer, *ibid*, Pierre, *ibid*), donde las reglas incluyen normas y códigos formales e informales de comportamiento. Gobernanza se refiere al establecimiento, aplicación y reforzamiento de reglas. En la teoría del gobernanza, pueden ser diferenciados los asuntos relacionados con las "entradas" (procedimientos democráticos), y las "salidas " (eficiencia y efectividad de las instituciones), aunque estos últimos han sido objeto de un mayor debate. Hay también un asunto común relativo a las reglas del juego, y el enfoque varía en el énfasis que se da al establecimiento, la aplicación, o el reforzamiento de las mismas por sector de política (Pierre y Peters, *ibid*).

4. Los gobiernos subnacionales: nuevos retos para la conducción/gestión.

4.1 Los gobiernos subnacionales y los principios políticos del federalismo

Como se señaló en el capítulo primero (apartado 2.1), el federalismo reúne ciertos principios políticos que son compatibles con el desarrollo de los gobiernos subnacionales. La propia estructura dual y la naturaleza no concentrada del Estado federal es un parámetro que se extiende a las relaciones entre las entidades federadas y las formas locales de gobierno que existen en su interior. En cuanto principio político y de gobierno, la no concentración permite una reivindicación (formal e informal) de los intereses locales ante las autoridades nacionales o subnacionales, lo cual tiende a reflejarse en una organización administrativa de tipo descentralizado. Como puede apreciarse, el principio de no concentración resulta plenamente congruente con el concepto de autogobierno, estando ambos en condiciones de influirse recíprocamente. La estructura dual de los poderes del Estado federal posibilita que los gobiernos locales tengan un amplio espectro de funciones

tanto propias (jurídicamente establecidas), como delegadas o coordinadas (establecidas por acuerdo intergubernamental). En los países federales, el espectro de funciones de los gobiernos locales puede tener una amplia variedad, desde aquellos que comparten prácticamente todas las funciones públicas,¹²¹ hasta aquellos que disocian con claridad las atribuciones exclusivas de los gobiernos locales.

La administración pública puede, entonces, asumir un formato delegado, al ser instrumentada por los gobiernos federados y por las entidades locales (tipo Alemania); o bien, un formato compartido y redundante que obliga a un amplio desarrollo de la coordinación intergubernamental (como es el caso en Estados Unidos). En cualquier situación, lo que interesa destacar es la capacidad del federalismo para desarrollar administrativamente los gobiernos locales y, por esta vía, ratificar su naturaleza no concentrada. Como ya se argumentó, el federalismo es un sistema de relaciones que se caracteriza por su capacidad para reconocer diferencias sociales o territoriales, e integrarlas en el marco de un todo mayor. En esta actitud existe un perfil susceptible de reivindicar lo individual, que en el mapa de las instituciones se materializa en los gobiernos locales. En cuanto principio político, el reconocimiento de la diferencia tiene la posibilidad de extenderse a todos los elementos del sistema federal y, por consiguiente, abre una ruta para la reivindicación de los intereses de los gobiernos y de las sociedades locales, como parte de las reglas y valores del pacto federal. Lo anterior es significativo si se contrasta con el escenario de un Estado unitario, en donde la reivindicación de la diferencia institucional no forma parte de las reglas del modelo. El federalismo se articula con lo local precisamente cuando reivindica lo individual, la especificidad de las partes, la tolerancia a las minorías, el respeto a la diferencia y la negación de lo homogéneo.

4.2. Los gobiernos locales y la evolución del estado

No obstante lo anterior, que en el fondo muestra la capacidad del modelo federal para disponer de gobiernos locales políticamente sólidos y administrativamente con amplias capacidades, la evolución de los estados nacionales ha producido importantes alteraciones al anterior cuadro de expectativas. Pueden distinguirse, al menos, dos tipos de acontecimientos, de escala macrosocial, que han influido en la evolución del Estado y en su

¹²¹ Un caso extremo es el de Estados Unidos, en donde las funciones entre lo local, los estados y el gobierno federal pueden llegar a confundirse y a generar estructuras administrativas que duplican funciones y, por lo mismo, a elevar el costo de la administración pública. En estos casos, la coordinación intergubernamental, sus reglas e instancias, se convierten en un asunto de extrema importancia: "La estructura del gobierno de Estados Unidos es caótica. Además del gobierno federal y los 50 estados, hay algo así como 18,000 municipalidades de objetivos generales, un número cercano de gobiernos de localidades también de objetivo general, más de 3,000 condados y, adicionalmente, tantos gobiernos de objetivos especializados que nadie puede presumir de haberlos contado con precisión. Haciendo un cálculo informado, actualmente existen alrededor de 92,000 gobiernos captadores de impuestos en el país (...) La multitud de gobiernos no significa que exista alguna simplicidad en su actividad. No hay una división nítida de funciones entre ellos. Si se aprecia con detalle, pareciera que todos los gobiernos están envueltos en prácticamente todas las funciones. Dicho de manera más precisa, difícilmente puede identificarse alguna actividad que no involucre de manera importante la responsabilidad de los gobiernos federal, estatal y local. Las funciones de los gobiernos en Estados Unidos son funciones compartidas" Morton Grodzins, "The American System", en *Classics of Public Administration*, Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), Belmont, California, Wadsworth Publishing Co., 3a. ed, 1992, p. 278.

relación con los gobiernos locales, tanto en países federales como unitarios. El primero son las crisis económicas, que obligaron a los gobiernos nacionales a intervenir directamente en actividades de regulación económica y de protección de las condiciones básicas de calidad de vida a través de políticas sociales, lo cual implicó el desarrollo de una infraestructura administrativa de gran escala y de acción directa en espacios que nominalmente correspondían a los gobiernos locales.¹²² Ésta fue una situación que se reflejó tanto en Estados unitarios como en federales, estimulando en los segundos un proceso de centralización administrativa que de inmediato se convirtió en aguda tensión con las entidades federadas y con los gobiernos locales.¹²³

Por otro lado, el segundo tipo de acontecimientos son la globalización económica contemporánea y la redefinición del papel del Estado en las sociedades nacionales, que se han orientado en la dirección contraria a la centralización derivada del intervencionismo estatal. En la medida en que avanza la globalización, y en particular la progresiva incapacidad de los Estados nacionales para regular los flujos financieros, comerciales y económicos en general, la escala y funciones de los gobiernos nacionales han tendido a acotarse y, por consecuencia, se han impulsado programas de descentralización. No es coincidencia que en la agenda gubernamental a nivel mundial se encuentren cotidianamente a la descentralización o a la renovación del federalismo como políticas o debates de alta prioridad. En esta dinámica contemporánea, inevitablemente los gobiernos locales reivindican su papel en la esfera pública y, cabe esperar, es muy probable que lo hagan de una manera sin precedente en la historia de estas instituciones.

En los términos de Borja y Castells, el proceso se describe en los siguientes términos: “Los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder en que se encuentran los Estados nacionales en el nuevo sistema global. Simplificando, podría decirse que los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes”¹²⁴.

Tanto la dinámica centralizadora de las funciones públicas por los gobiernos nacionales, como las descentralizadoras derivadas de la globalización y de la consecuente redefinición de los Estados nacionales son procesos que trascienden a las formas unitarias o federales de

¹²² La crisis económica mundial de los años treinta representa al periodo más intenso de centralización administrativa y, en general, del "intervencionismo" del Estado en la economía y, especialmente, en la seguridad social de la población, lo que incrementó sustancialmente las dimensiones de los gobiernos nacionales y, paralelamente, su predominio en los asuntos de nominal incumbencia local. Véase Abram de Swaan, *A cargo del Estado*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1992, 379 pp.

¹²³ La experiencia más notable en este sentido fue el "New Deal" en Estados Unidos, establecido durante la depresión económica de los años treinta y cuya inercia centralista se extendería hasta principios de los setenta.

¹²⁴ Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997, p. 18.

los Estados. A ambos casos los impacta por igual; lo que está entonces a discusión es la capacidad de cada modelo para reaccionar a los cambios. La estructura del federalismo es más flexible, por su naturaleza dinámica (o inestable, como la caracterizamos previamente), por lo cual su capacidad de adaptación es nominalmente mucho mayor, especialmente en la coyuntura contemporánea. Para los sistemas federales, el periodo concentrador de las funciones públicas por los gobiernos nacionales siempre fue considerado una anomalía, una distorsión del principio de no concentración y, por consiguiente, un problema a superar por el sistema. Con este antecedente, cabe esperar que el proceso contemporáneo de globalización sea más consistente para una estructura federal que para una unitaria. Esa relativa ventaja del federalismo tiende, incluso, a reflejarse en las relaciones entre las naciones, especialmente en aquellas que han derivado en organizaciones multinacionales que siguen principios federalistas en su integración, como notoriamente lo es el caso de la Unión Europea.¹²⁵

Se puede, entonces, concluir que los sistemas federales parecen ser los que se encuentran mejor equipados institucionalmente para reaccionar frente al proceso de globalización y su inevitable impacto en el acotamiento de los gobiernos nacionales. Por lo mismo, la revaloración de los gobiernos locales en la esfera pública y la instrumentación o impulso a iniciativas de descentralización son más fluidas en un Estado federal que en un Estado unitario. Si bien ambos modelos se encuentran insertos en la misma dinámica de globalidad, el primero tiene mayor probabilidad de reaccionar en dirección al fortalecimiento de los gobiernos locales, ampliando sus funciones, recursos y, en general, su "peso" en el mapa intergubernamental, o en el peor de los casos, dispersando estos, antes de consolidar realmente su fortalecimiento.

Un elemento adicional que en el escenario actual contribuye al fortalecimiento de los gobiernos locales es la complejidad creciente de las políticas públicas. Para comenzar, la localización territorial de sus determinantes ha adquirido una movilidad excepcional, y hace imposible su control o regulación por los gobiernos nacionales, más aún cuando dichas determinantes están fuera de los territorios nacionales. La complejidad de las políticas públicas resulta evidente en las destinadas a la regulación económica, por ejemplo, pero en igual situación se encuentran las políticas ambientales, las sociales, las culturales, las de regulación de usos del suelo, las de comunicaciones, etc. En mayor o menor grado, la dispersión y movilidad territorial de sus determinantes obliga a que las iniciativas públicas deban ser implantadas desde instancias y principios no concentrados.

La coordinación intergubernamental, nacional, e incluso internacional, para la instrumentación de las políticas públicas se ha convertido en un recurso de uso cotidiano e imprescindible. Dentro de ésta, una vez que se ha definido su objetivo territorial, la especificidad de las políticas sólo se obtiene mediante la intervención activa de los gobiernos locales. En consecuencia, en un mundo de políticas públicas complejas, los gobiernos locales deben tener la capacidad de integrar en su interior las prioridades del desarrollo local y, adicionalmente, la capacidad de incorporar esas prioridades al acuerdo

¹²⁵ Véase, por ejemplo, José A. Nieto Solís, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1995.

intergubernamental. La democracia y el federalismo, como sustento de ambas capacidades resultan, nuevamente, una combinación muy adecuada.

Finalmente, un elemento más que ilustra el encuentro (o desencuentro) entre los gobiernos locales y el federalismo consiste en el equilibrio relativo que tienden a guardar las dimensiones de los primeros y, en general, la distribución espacial de los recursos sociales. Debido a la estructura dual del sistema y al principio de no concentración, los países federales tienen mayores posibilidades de mantener, como tendencia histórica, un equilibrio relativo entre las dimensiones de los aparatos de gobierno nacional, de los de las entidades federadas y de los locales. Por supuesto, lo anterior no significa que entre los órdenes de gobierno exista una igualdad en sus dimensiones, sino que entre éstas no existe la polarización que podríamos esperar de los estados unitarios y altamente centralizados. Los gobiernos de las entidades federadas, así como los locales, tienden a distribuir de manera más dispersa sus dimensiones y recursos, en congruencia con el principio de no concentración; ésta es una cuestión central, al menos teóricamente.

En las dimensiones de los aparatos de gobierno, dentro de un sistema federal, se asienta la materialidad de sus relaciones y de la estructura dual propia del modelo. Si bien la esencia del federalismo radica en las relaciones entre las partes, como se argumentó previamente, no se excluye que las partes deban tener las dimensiones apropiadas para sustentar esas relaciones. El federalismo, en este sentido, tiende a establecer grados mínimos de sustentabilidad material en sus aparatos de gobierno que hagan factibles los principios del sistema.

De acuerdo con la misma lógica, en los países federales los recursos sociales de todo tipo - económicos, demográficos y culturales, entre otros-, tampoco tiene la tendencia a ser objeto de concentración espacial en un único (o escasos) centro(s) urbano(s), lo cual es propio de las estructuras centralizadas. La dispersión espacial socioeconómica es un indicador del centralismo o del grado de descentralización de un país, siendo más probable que la segunda característica le pertenezca a un Estado federal y la primera a un Estado unitario.

En sus versiones extremas, el centralismo tiende a absorber lo local (sin conseguirlo), dada su gran fuerza centrípeta. De esta manera, no solamente las dimensiones de los aparatos de gobierno son un indicador básico de un Estado federal, sino también lo es, indirectamente, la distribución espacial de los recursos sociales de un país. A la no concentración del poder político le corresponde, al menos como tendencia, la dispersión o distribución más equilibrada regionalmente de los recursos sociales. Las naciones federales, en este sentido, pueden caracterizarse por la forma en que asuman ambas variables. En la práctica sin embargo, se observan grandes diferencias producto de distintos niveles de desarrollo y concentración de la riqueza social.¹²⁶

¹²⁶ La historia mexicana del siglo XIX y, en general, la latinoamericana, está plagada de experiencias de organizaciones y movimientos políticos que reivindicaban al federalismo como proyecto social y de organización del Estado, convirtiéndolo en programa político y, en el fondo, en una utopía social.

4.3 Los cambios al nivel de las políticas públicas

Los cambios que las sociedades han experimentado en los últimos 20 años, lejos de representar adaptaciones menores, encierran transformaciones de fondo hacia configuraciones políticas, económicas, sociales, culturales y territoriales de nuevo tipo, que modifican las condiciones -de las cuales México no es ajeno- en las que venían operando los gobiernos locales -estatales y municipales-, y generan nuevos escenarios que deberán enfrentar en el corto plazo.

Brugué y Gomá (1998) ¹²⁷ observan tres dimensiones - que consideramos son de aplicación general al desarrollo de los gobiernos locales no solo de España, sino de la mayoría de países con esquemas de desarrollo intermedio- del cambio a nivel global: la dimensión económico-laboral, la dimensión sociocultural, y la dimensión urbano-territorial.

En el primer caso, la crisis industrial y de empleo, sumada a la centralidad del factor territorial en los modelos emergentes de desarrollo, circunstancia que limita el potencial de respuesta de las políticas centralizadas, se convierten en los factores clave de irrupción de las políticas económicas en las agendas locales. En el nuevo contexto, los gobiernos locales son impulsados a diseñar respuestas imaginativas al problema del desempleo, y elaborar estrategias de desarrollo local que ofrezcan los horizontes de promoción a sus propias comunidades.

En cuanto a la dimensión sociocultural, se observan dos fenómenos que impactan directamente la aportación de los gobiernos locales al bienestar colectivo: por un lado la desigualdad social adopta un carácter pluridimensional, y aparecen nuevas necesidades; los sectores con dificultades estructurales de inserción laboral y los grupos más afectados por la fragmentación social, se convierten en sujetos vulnerables de las dinámicas de exclusión. Por otro lado, se generan procesos de redefinición de los referentes de la identidad colectiva, se debilitan identidades de tipo clásico, surgen nuevas estrategias de identidad, menos orientadas al legado cultural y más a la vivencia comunitaria compartida; en este contexto, el bienestar pasa de ser una reivindicación global atendida desde ámbitos lejanos (estado central), para convertirse en inquietudes muy conectadas a la vida cotidiana, con lo que la cultura política de bienestar adquiere una nueva dimensión, deja de ser únicamente una demanda de protección social, para ser también el resultado de un conjunto de relaciones sociales participativas y de cohesión en el ámbito local.

En suma, la oferta de políticas de bienestar a nivel local se ve presionada por la exclusión social que empuja hacia posiciones de primer orden a las políticas focalizadas para enfrentarlas, así como por las estrategias de identidad ligadas a la generación cotidiana de bienestar, que dan impulso a las políticas de dinamización comunitaria.

¹²⁷Gallego, R., Goma, R. y Subirats, J. Estado de bienestar y comunidades autónomas. Editorial Tecnos. Madrid, España. 2003; y: Calero, J. Bonal X. y Brugué, Q. La política educativa. En Estado de bienestar y Comunidades Autónomas.

En lo que respecta a la dimensión urbano-territorial, las ciudades actuales presentan nuevas características. En primer lugar, una estructura polínuclear, con pautas de funcionamiento menos radiales y más reticulares, o al menos con características más de enlace que de implantación -siguiendo la clasificación de H. Rubin (Brugue y Gomá, op. cit.)- con una variedad de relaciones multilaterales entre los diversos centros y relaciones económico-laborales y culturales con densidades, intensidades y calendarios muy heterogéneos. En segundo lugar, se convierten en núcleos direccionales de la economía en la medida de sus ventajas locales, en relación con el mercado nacional e internacional. En tercer lugar, hay nuevas contradicciones y escisiones urbanas: se incrementa el potencial de fractura económica del espacio y el aumento de la prosperidad se hace compatible con una mayor segregación espacial de las clases sociales. Con lo anterior, la agenda urbana enfrenta nuevas presiones, es necesario ampliar las políticas urbanas, buscando dotar de eficiencia al sistema urbano, diseñar esquemas de expansión urbana sostenibles y equitativos, y planear la regeneración de los tejidos sociales degradados. Añadiríamos a esto que los gobiernos subnacionales se ven también obligados a establecer nuevos parámetros para el desarrollo de los intercambios entre lo urbano y lo rural y para el propio desarrollo de las zonas rurales.

En este marco, Brugue y Gomá señalan que los cambios contextuales sobre la esfera local, crea condiciones para una aportación mucho más significativa de los gobiernos subnacionales, especialmente de los municipios, en el terreno de las políticas públicas, y agregaríamos en su papel como los niveles de gobierno más próximos a la sociedad. La transición hacia un modelo más valorizador del territorio, hacia estructuras sociales más fragmentadas, identidades colectivas más vivenciales y comunitarias, hacia un sistema urbano difuso con nuevas fracturas, y hacia formas de gobierno multinivel, conceptos muy similares a los nuevos valores entre poder y territorio propuestos que fueron desarrollados en el segundo apartado de este trabajo.

La respuesta de lo local a estas nuevas condiciones se expresan en a) una agenda pública local más completa; b) nuevos roles de política pública más sustantivos y estratégicos; y c) estilos de gobierno local relacional, con confluencias intergubernamentales y ciudadanas que rompen con las pautas tradicionales entre lo federal/local, estatal/local y lo público/privado. De esta manera, se constituyen nuevas facultades y demandas para los gobiernos locales.

En lo económico-laboral, los gobiernos subnacionales y los ayuntamientos deberán atender la promoción del tejido empresarial local, la potenciación del factor humano con mecanismos que asocien crecimiento y empleo, las políticas de desarrollo territorial, y la dinamización de los vínculos y los mecanismos de tipo comunitario (cooperación, servicios). En el ámbito del bienestar social, la respuesta se da en dos ejes: el social-sanitario, como respuesta ante los procesos de marginación; y el socio-cultural, ante las demandas de bienestar comunitario y a los nuevos requerimientos sociales. En el ámbito urbano, las agendas deberán incorporar tres grandes objetivos: dotar de competitividad al sistema urbano; propiciar la equidad espacial a través de políticas de suelo, vivienda, equipamiento y transporte; y, atender las desigualdades por medio de políticas urbanas social y/o territorialmente focalizadas, sobre todo hacia los grupos más vulnerables. En el ámbito rural, el desarrollo de políticas de descentralización, de aprovechamiento territorial y la focalización de las políticas hacia la población más vulnerable, son esenciales.

Lo anterior implica un cambio estratégico en el rol de los gobiernos locales. Para poder desempeñar este papel, los ayuntamientos ven crecer, formal e informalmente, sus funciones más allá de las actuaciones meramente operativas y ejecutoras que venían desempeñando. Ahora se suman actuaciones de horizonte estratégico, los gobiernos locales empiezan a definir modelos económicos, sociales y territoriales, sobre la base de alternativas de fondo apoyadas en valores políticos diversos.

En materia de promoción económica, las iniciativas de desarrollo económico significan un salto cualitativo, implican el diseño de un modelo de crecimiento con fuertes componentes propios, y liderados por el gobierno local. En este planteamiento, el gobierno adquiere roles de primer rango en la medida que puede impulsar mejor que ningún otro actor público o privado los elementos de valorización territorial, comunitaria y humana, para garantizar el futuro de unas economías locales sujetas a la competencia global.

En el campo del bienestar, el nuevo papel de los niveles subnacionales representa la posibilidad de definir localmente modelos sociales de la propia comunidad, con opciones públicas de bienestar local más o menos integrales, y con un alcance estratégico. En cuestión de políticas urbanas, este nuevo rol permite aprovechar la conexión que existe entre las políticas de descentralización a nivel local y las iniciativas de desarrollo económico; también representa la posibilidad de recuperar la complejidad funcional y social sobre el espacio, tras muchos años de zonificación y segregación; asimismo, da la posibilidad de restablecer desde el gobierno local, un esquema de actuación sobre los tejidos sociales, donde tenga que ver lo político-social, trascendiendo el criterio de la renta urbana, y las relaciones formales, generalmente jerárquicas, entre el propio gobierno local, las organizaciones privadas, sociales y el ciudadano.

Aun cuando Bruque y Gomá no lo plantean, es evidente que esto tiene al menos dos condiciones. La primera de ellas es la capacidad del propio gobierno local para lograr los consensos necesarios que permitan impulsar realmente este proceso, es decir, una eficacia gubernamental; una segunda limitante es que el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales debe contar con una política nacional consensuada, donde se generen los marcos formales e informales necesarios para garantizar el éxito de las nuevas acciones que deberán desarrollar los gobiernos subnacionales. Sin ambos aspectos es muy difícil garantizar la homogeneidad de la forma en que los gobiernos locales asumirán sus nuevos roles.

Un aspecto más que tiene que ver con este nuevo papel de los gobiernos locales, es la forma que utilizan para atender las demandas sociales y estructurar su agenda de políticas públicas, lo que Brugué denomina un “estilo relacional”, y que en la práctica se acerca a un modelo de conducción/gestión intergubernamental para el nivel local, y en lo general, a las propuestas de la gobernanza que han sido desarrolladas anteriormente.

La gobernanza intergubernamental, como vimos anteriormente, significa gobernar a través de redes de actores interdependientes y no de jerarquías decisionales legalmente establecidas, un modelo que tiene que ver más con la negociación, cooperación y coordinación, que con el ejercicio de la autoridad. Esta lógica relacional cristaliza en dos aspectos. Por un lado, las nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad; se

trata de impulsar instrumentos renovados de participación personal, comunitaria y empresarial. Por otra parte, la nueva realidad de un gobierno multiorganizativo, es decir, de la codeterminación de políticas a múltiples escalas territoriales de gobierno, tanto horizontal como verticalmente. Especialmente para el caso mexicano, esta posibilidad que da la conducción/gestión intergubernamental, permitiría adecuar la instrumentación de políticas a contextos específicos de cada municipio, de acuerdo a sus propias características (tamaño, estructura de gobierno, estructura económica, aspectos culturales, étnicos, etc.).

El gobierno local en México por sus características, presenta condiciones favorables para impulsar esquemas de integración flexible a esta multiplicidad de niveles, bajo los antecedentes, por ejemplo de los acuerdos y convenios para la prestación de servicios municipales, o la participación social que ya existe en casi la totalidad de los estados y municipios y las comisiones de promoción social, económica y urbanística con que se cuenta.

Sin embargo, es evidente la tentación -no solo en México sino en muchos países con una larga tradición centralizadora o con estructuras de gobierno con poca capacidad o disposición para gestionar sistemas de redes- de enfrentar los nuevos retos de los gobiernos locales, y en general de los diferentes niveles de gobierno, con una perspectiva tradicional que enmascara la dinámica real del fenómeno. Este es el caso de propuestas que parten de un “federalismo operativo” o el mejoramiento de los instrumentos de gestión, como mecanismos para lograr más eficiencia y eficacia, dejando de lado el conjunto de fenómenos de relaciones intergubernamentales, en su sentido más amplio, que si considera la gestión intergubernamental.

En este sentido, y concluyendo con Agranoff (1999), es evidente la necesidad de potenciar los análisis sobre las RIG y, añadiríamos, enfatizar su relación con la teoría del gobernanza aplicada al nivel local, especialmente si atendemos al hecho de que cada vez es mayor el número de gobiernos, nacionales, subnacionales y locales, que eligen administrar sus programas de forma indirecta, a través de múltiples intermediarios y con la aplicación de diversos instrumentos fiscales y de gestión, y que esta tendencia genera nuevos escenarios y cambios en el papel de los gobiernos locales, cambios que deben ser atendidos tarde o temprano.

5. Una propuesta para el análisis de las RIG en la conducción/gestión del Sistema Educativo Mexicano.

Como hemos visto, las unidades del gobierno interactúan entre sí, se comunican, crean vínculos de dependencia o de oposición, se mueven a través de contactos múltiples expresados desde el marco legal hasta las relaciones personales.

En México como en el resto del mundo, el sentido, la intensidad y los rasgos de las RIG se ven influidos por distintos elementos como la dimensión del país y sus características demográficas; su composición racial, religiosa, lingüística y cultural; la solidez de la tradición y la experiencia política común de la federación para mantener y reorganizar sus RIG; la cantidad y la relativa dimensión de las unidades en una federación, el grado de desproporción entre ellas; el tipo de sistema electoral; la naturaleza del sistema de los

partidos políticos; el grado de centralización o descentralización; y las relaciones hacia el exterior y su papel en la globalización.

Cabrero y García ¹²⁸ destacan dos aspectos clave para entender las RIG en contextos nacionales específicos:

1. *La funcionalidad del marco legal y la institucionalización alcanzada.* Aquí debe darse respuesta a cuestiones tales como: ¿El marco legal rige correctamente las relaciones entre poderes y esferas de gobierno? ; ¿Se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias? ; ¿Existen estructuras administrativas formales para facilitar intercambios, mandatos y recursos? ; ¿Se encuentran definidos los procesos de vinculación en las normas y programas? ; ¿Qué tanto cuenta la voluntad de los actores participantes?.
2. *La capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones.* En este caso debemos saber: ¿Cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente? ; ¿Las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan? ; ¿Cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?

Un tercer punto que podemos agregar son las formas en que se toman las decisiones, tanto en la gobernanza hacia la sociedad, como al interior del aparato gubernamental, es decir, que características tienen los procesos de toma de decisiones: más o menos democráticos, más o menos autoritarios, muy o poco horizontales, muy o poco verticales, transparentes u opacos.

En relación a estos tres aspectos, el caso mexicano se ha caracterizado por una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los gobiernos subnacionales, estatal y municipal; solo en años recientes comienza a recuperarse el valor del pacto federal constitucional. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema, es clara la limitante que significa para la autonomía de los gobiernos subnacionales la centralización del sistema fiscal que se combina con la falta de cuadros capacitados.

Por otra parte, cuando se habla de las relaciones intergubernamentales es común pensar en primer lugar en conexiones entre agencias de un mismo nivel o de niveles distintos, pero en la práctica también se dan otras formas de vinculación, como por ejemplo la representación política regional al interior de los poderes de la unión. En México existe una representación política regional expresada en el sistema de cámaras (senadores y diputados en el sistema bicameral) pero en el funcionamiento cotidiano la lógica de los intereses locales se expresa

¹²⁸ Cabrero Mendoza, E. y García del Castillo, R. Relaciones Intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios. En: 2º. Congreso IGLOM. Febrero de 2004. Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado. Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México. <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/ congreso2/mesa8/relgonuevoescenarioyagenda.html>

con mayor claridad en los contactos entre los gobiernos subnacionales -estados y municipios- con la federación, particularmente el poder ejecutivo.

Sin embargo, tampoco este tipo de relación entre unidades regionales y gobierno central es generalizado ni homogéneo. Algunas secretarías incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales (por ejemplo Hacienda, Desarrollo Social, Educación, Salud) y cuentan con diversos organismos y mecánicas específicas, aunque no necesariamente suficientes y eficientes para realizar esta función. Además, la orientación e intensidad de las acciones y los vínculos -quién determina qué hacer o decide el rumbo a tomar, y con qué capacidad cuenta- están en función de factores más informales y casuísticos, que formales y predecibles, como el contexto político prevaleciente, la capacidad política y administrativa del gobierno subnacional -y no pocas veces de la autoridad federal- y por supuesto del grado de descentralización de la tarea o política pública específica (decisión, recursos, objetivos). En cuanto a los procesos para la toma de decisiones, es claro que no se ha sistematizado, como ya se señalaba anteriormente, la información, y existen pocos análisis al respecto, pero es evidente que prevalece la verticalidad y centralidad en estos.

Por otro lado, las interacciones que se dan entre los propios gobiernos estatales y municipales, cobran cada vez más una especial relevancia para la planeación y puesta en marcha de políticas de desarrollo regional y urbano. Un ejemplo claro de ello es la creciente necesidad de establecer criterios de planeación e implementación de políticas metropolitanas con perspectivas de futuro en las ciudades más importantes del país.

Federalismo y RIG en México: una propuesta de análisis.

Si tomamos en consideración los cambios políticos recientes en México, cobra especial relevancia el tema de las RIG sobre todo si se piensa en la necesidad de crear y/o consolidar nuevas formas de vinculación más equilibradas, horizontales y plurales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los niveles y/o esferas de gobierno así como al interior de la distribución de poderes.

El estudio de las RIG y el establecimiento de una agenda de políticas públicas en el ámbito local, debe partir de un enfoque que privilegie los efectos de los nexos entre organizaciones gubernamentales, vertical y horizontalmente, así como su relación con otros actores no gubernamentales, sus contenidos estructurales, los efectos en el proceso de hechura de la política pública, y la participación y conducta de los participantes. Sin embargo, si pretendemos establecer una agenda de las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano, es conveniente tener como punto de partida un escenario plagado de fenómenos político-administrativos particulares que inciden sobre la actuación de cada parte del aparato y sobre los participantes al interior del gobierno y de éstos hacia los demás actores sociales.

Siguiendo a Kinkaid (2000), Cabrero y Mendoza (2004) señalan que, conforme a la teoría, los modelos federales presentan ventajas en la creación de una política económica de desarrollo como por ejemplo: 1) la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; 2) un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía

variada y por tanto mayor equidad; 3) una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales; 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; 5) una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; 6) una mayor transparencia y responsabilidad; 7) una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales.

Destacan que en México muchas de estas ventajas requieren para su consolidación de la creación de condiciones estructurales que tienen que ver con: a) la institucionalización de procesos y conductas; b) la mayor transparencia; c) la posibilidad de mejores controles sobre los resultados; d) la apertura al juicio ciudadano (*accountability*). Para los autores, estos cambios contribuirían al surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de RIG y de Conducción/gestión Intergubernamental (GIG) que permitirían cristalizar las potencialidades de un nuevo modelo federal.

Cabrero y García identifican la necesidad de revisar procesos tales como:

1. El papel de los gobiernos locales como agentes de desarrollo con vida propia. En un contexto de competencia y globalización los gobiernos locales deben observar y valorar sus potencialidades de desarrollo creando alternativas viables y factibles para trazar su propio desarrollo.
2. La descentralización y su impacto en los gobiernos locales. En opinión de algunos investigadores, el traslado de responsabilidades no ha estado acompañado del suficiente apoyo. El aprendizaje y ajuste ha tenido sus costos y ahora cabe preguntarse cuál será el futuro de los gobiernos locales.
3. El problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación. A raíz de los cambios constitucionales surge el reto de adecuar los marcos legales locales y de presionar para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción. Prevalece la cuestión sobre los mejores criterios para ello y aunque la subsidiariedad parece una buena opción aún es necesario discutir sus alcances.
4. La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma. Aún con la reforma al 115 constitucional –o quizá por ella- los problemas de definición de competencia permanecen. ¿Es necesario una arquitectura diferente del gobierno y sus niveles (reforma del estado) o únicamente la mejora de los mecanismos de solución de controversias así como los instrumentos para la conciliación de intereses?.
5. Los alcances y orientación de las reformas fiscales que inciden en las relaciones intergubernamentales. Si bien el traslado de recursos del ramo 33 ha representado un logro para los municipios, todavía falta resolver los problemas de la generación de recursos propios y sobre todo un modelo de coordinación hacendaria capaz de crear incentivos de participación comprometida, un mayor esfuerzo fiscal local, un adecuado seguimiento de los recursos utilizados y la valoración de resultados.
6. Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios. Los fenómenos de conurbación son cada día más comunes. En contraparte, son pocas las experiencias que tratan de recuperar una perspectiva integral en la solución de los problemas comunes en los grandes asentamientos humanos. Deberán retomarse

dichas experiencias y crear nuevas vías para otorgar respuestas a las demandas de infraestructura y de desarrollo en general en el largo plazo, y con el consenso y la participación ciudadana.

7. Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados en diferentes esferas de gobierno. Es evidente la influencia de estas circunstancias en las RIG, aunque de manera muy diversa.

Los autores concluyen que el hilo conductor para el análisis de estas cuestiones debe partir de las RIG. Las explicaciones o la búsqueda de articulaciones entre ellas permitirán encontrar las correas de transmisión que hacen posible el funcionamiento del gobierno. Si bien las instituciones son grandes acuerdos reconocidos por todos, son también las arenas de conflicto y juego político las que otorgan el sentido final a un Estado en movimiento y recomposición constante. Los equilibrios se alcanzan únicamente de modo parcial y las organizaciones implicadas en las políticas públicas se ven forzadas a llegar a acuerdos en un ambiente conflictivo, por la necesidad de alcanzar sus objetivos.

Si bien coincidimos con gran parte en esta conclusión, parece ser que la visión de los autores se mantiene en una perspectiva más clásica del federalismo, es decir más prescriptiva y tradicional del modelo federal. Al respecto, es evidente que un funcionamiento más adecuado de los mecanismos formales contribuyen a un mejor desarrollo de las RIG, pero el avance de un manejo intergubernamental, GIG, no es únicamente resultado de ello, es necesario revisar todo el sistema de redes sociales y de las estructuras y mecanismos de cooperación, coordinación y negociación que operan informalmente en un país para la generación de políticas. Esto obviamente trasciende lo que hasta hoy conocemos como regímenes federales en América Latina, propiciando la transición de modelos menos normativos y prescriptivos a otros más relacionales, utilizando las palabras de Brugué.

No obstante, análisis más sistemáticos podemos encontrarlos en Agranoff (1992)¹²⁹, Agranoff y McGuire (2000) y Ramos (documento sin fecha)¹³⁰ donde estos autores identifican los principales campos de investigación que han sido estudiados a través de las aproximaciones de RIG's y que tienen que ver con aspectos asociados a la relación centro-periferia, los elementos institucionales y administrativos, la autonomía y las interacciones entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, la financiación, la cooperación intergubernamental para la provisión de los servicios, y finalmente, la dimensión política de las relaciones intergubernamentales.

Al respecto, es sobre todo el trabajo de Agranoff y McGuire el que resume los avances en el análisis de RIG's y destaca los que en su opinión constituyen actualmente los campos emergentes en el estudio de las relaciones intergubernamentales y que en ese sentido parecen especialmente útiles para una aproximación al federalismo a través de las RIG's.

¹²⁹ En *Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales*, en Cambio Político y Gobernabilidad, coordinado por Merino Mauricio, el autor resume estos enfoques de las RIG.

¹³⁰ El ensayo *La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales*, presenta un análisis sobre el tema de las relaciones intergubernamentales aplicado al caso español.

- El primero se refiere a las relaciones espaciales o el ámbito institucional; que aborda los modelos de relación entre el personal local y el gobierno central, las prácticas de dirección y gestión, la identidad cultural, los patrones de actuación local autónoma, el grado de delegación de funciones o de ejecución conjunta y la descentralización administrativa, así como el papel de los servicios periféricos de las áreas centrales.
- El segundo es la vinculación entre relaciones intergubernamentales y políticas públicas, vertical y horizontalmente: existencia de redes y grupos sociales, conducta interorganizativa, interacciones entre los niveles nacional y subnacional, relaciones de interdependencia entre actores, distribución de recursos entre los participantes de los programas.
- El tercer enfoque son las pautas de interacción dentro de los elementos estructurales del sistema de RIG: legislación, competencias, análisis de las subvenciones y reglamentación y prácticas fiscales, contactos y redes de comunicación, papel de las transferencias, enclaves de control de los ingresos públicos, y costes de la regulación.
- El cuarto elemento comprende los aspectos políticos, el comportamiento de los distintos actores como elementos centrales de las RIG: políticas subnacionales dirigidas a influir en la distribución de recursos entre las distintas unidades de gobierno; papel de los funcionarios en la definición de programas y tendencias hacia lo político o lo profesional, comportamiento de los actores en las redes, conducta intergubernamental de los partidos políticos, patrones de respuesta ante los programas regulatorios de ámbito nacional, consecuencias de los distintos tipos de subvención sobre el comportamiento de los actores.
- El último enfoque es el relativo a la producción y suministro de los servicios: análisis de las prácticas de conducción/gestión intergubernamental y sus productos, la cooperación, concertación, negociación y concurrencia de los niveles nacional y subnacional.

Como se puede observar, Agranoff y McGuire revisan el esquema propuesto por el propio Agranoff ocho años antes –que se revisó en apartados anteriores– puntualizando diversos aspectos para concluir con una propuesta sobre los diversos aspectos que debe tener en cuenta un análisis a través de las RIG's. Destaca el papel asignado al comportamiento de las redes, al cual se le otorga un punto específico, denotando la importancia que tiene este factor para las RIG's.

De acuerdo a los objetivos de esta investigación, proponemos aplicar un análisis similar para el desarrollo del sistema educativo en México. Se trata de establecer una perspectiva que permita desarrollar la investigación a partir de un enfoque de RIG, que incorpore las herramientas del neoinstitucionalismo –el análisis de las estructuras, instituciones y reglas formales e informales– y las propuestas del gobernanza –centrado en el nuevo papel del estado y su capacidad de direccionamiento y coordinación de la sociedad, en un entorno de jerarquías, redes y mercados-. Esto como hemos visto, va de la mano con lo que se ha denominado el gobernanza intergubernamental (Agranoff y McGüire, *ibid*, Painter, *ibid*, Smith, *Ady*, 2003.).

No obstante, existe una diferencia importante con relación a la propuesta original de los autores: no se establece un campo específico de análisis para las redes. Nuestra premisa para ello es básica: suponemos que por su propia naturaleza, las redes atraviesan transversalmente al resto de los rubros. Así, de acuerdo al interés de este análisis, especialmente dirigido a la hechura e implementación de la política pública en el sector educativo, a nuestro parecer su estudio debe ser realizado más que de manera específica, a través de la aproximación que se hace en cada uno de ellos –como lo propone el planteamiento de diagnóstico-.

En el cuadro siguiente se resumen los puntos generales de análisis y su relación con los aspectos objeto de estudio de las RIG, así como aquellos procesos específicos que involucran. En última instancia, se pretenden analizar éstos procesos, ubicados en la tercera columna, con el fin de dar respuesta a los grandes temas que se detallan en la segunda, y de esta manera atender los conceptos que plantean los enfoques generales de las RIG. Cabe destacar, que para ser congruente con ello, los conceptos incluidos en la columna intermedia coinciden con los procesos que D.S. Wright y R. Agranoff han destacado como componentes de lo que ellos denominan la nueva conducción/gestión intergubernamental (GIG), explicada en páginas anteriores.

**Enfoques Generales de las Relaciones Intergubernamentales:
Propuesta para el análisis de la conducción/gestión del Sistema Educativo en México**

Enfoques generales	Grandes interrogantes	Procesos a analizar
1. Ámbito institucional	<p>Formas de relación federación-estado</p> <p>Descentralización y servicios periféricos de las áreas centrales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prácticas de dirección federal para la gobernanza del sistema ✓ Patrones de actuación local ✓ Delegación, concurrencia y coordinación intergubernamental ✓ Regulación ✓ Conducción/gestión de los procesos intergubernamentales ✓ Aseguramiento de la ejecución de programas federales ✓ Coordinación intergubernamental ✓ Convenios intergubernamentales
2. Pautas de interacción dentro de las RIG (elementos estructurales)	<p>Leyes y marcos legales</p> <p>Estructura de gobierno</p> <p>Prácticas fiscales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Marco de competencias y desarrollo de las mismas ✓ Instrumentos de gestión de las discrepancias. ✓ Situación y cambio institucional ✓ Aspectos administrativos ✓ Subvenciones y problemática fiscal ✓ Esquemas de control ✓ Subsidiariedad
3. RIG's y Políticas Públicas	<p>Hechura e implementación de las políticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estructura de los procesos de decisión ✓ Planificación e implantación de políticas ✓ Coordinación vertical ✓ Relaciones horizontales ✓ Evaluación de las políticas ✓ Principales puntos de diferencia y gestión de las discrepancias. ✓ Ciclo de participación ciudadana en la política pública (información, consulta, asociación, delegación, evaluación y control)
4. Las RIG's como implantación de políticas para la producción y provisión de servicios públicos	<p>Producción y distribución del servicio</p> <p>Prácticas de gestión intergubernamental</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Breve descripción ✓ Concurrencia, cooperación, negociación y ámbitos de coordinación
5. Aspectos políticos (comportamiento de los actores)	<p>Condiciones político-administrativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ RIG's y liderazgo gubernamental ✓ Papel de los actores gubernamentales en la definición e implementación de programas y políticas. ✓ Participación no gubernamental ✓ Redes, reciprocidad y responsabilidad

Instrumentación de la propuesta.

Como hemos visto, no solo en México sino en la mayor parte del mundo, la tradición investigadora sobre el federalismo y sus modelos de conducción/gestión ha sido predominantemente legalista y dirigida a cuestiones particulares, más que con un objetivo integrador. Los estudios generalmente se centran en los instrumentos jurídicos y las normas de procedimientos, o en el mejor de los casos, en la estructura de gobierno y del financiamiento público.

El caso de la descentralización de la educación básica en nuestro país, a través del llamado “federalismo” educativo, no ha sido la excepción, y la mayoría de los análisis no abordan los temas de conducción/gestión desde un punto de vista de la teoría administrativa, la nueva gerencia pública o las relaciones intergubernamentales, sino más bien tienen un carácter jurídico y/o normativo-institucional con un énfasis en los marcos legales y la distribución de competencias; otros se orientan hacia aspectos técnico-pedagógicos; y otros más hacia cuestiones específicas de índole administrativa (recursos financieros, materiales, humanos) o de planeación y presupuestación, privilegiando casi siempre el nivel federal.

Sin embargo, es evidente que los gobiernos son juzgados tanto por lo que hacen como por lo que son; implican la existencia de múltiples programas y organizaciones. Los responsables públicos deben convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados. Esta movilización tiende a producirse cada vez en mayor medida sin sujeción a los límites formales entre organizaciones y unidades de gobierno; dando lugar a la necesidad del estudio y la práctica de las relaciones intergubernamentales (RIG's).

La principal tarea cotidiana de gobierno consiste en la organización y prestación en todo el territorio nacional de los servicios públicos. El funcionamiento de los programas a nivel nacional requiere de la capacidad para organizar, distribuir y coordinar tareas y responsabilidades sobre una amplia base territorial, con participación de múltiples niveles de gobierno y de diversos agentes locales. El gobierno central fija parámetros y normas, pero no necesariamente administra y opera los programas localmente, lo que implica interdependencia, autoridad y asignación de competencias.

Esto supone una realidad compleja en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio. Asimismo, da lugar a vínculos relevantes entre organizaciones involucradas en la prestación de servicios, que no necesariamente aparecen en las normas jurídicas, sino en aquellos criterios mínimos -formales e informales- que surgen de la necesidad de una articulación coordinada. Al final del camino, las decisiones adoptadas a cualquier nivel están influidas por las relaciones que existan tanto entre los distintos niveles gubernamentales como entre las diferentes áreas funcionales de actuación. La cuestión crucial de estos entramados organizativos se relaciona entonces con los mecanismos y prácticas de interrelación existentes. A este respecto, si bien es claro que todavía predominan en la conducción/gestión pública los modelos jerárquicos y de asignación de tareas, los estudiosos del tema parecen coincidir en que es el modelo intergubernamental / interorganizativo el que más se ajusta a los cambios que se están produciendo en el mundo.

Pero, ¿cuáles son las ventajas de utilizar este enfoque en el análisis de la conducción/gestión pública?. En síntesis –como se detalló el marco teórico-, los especialistas señalan cinco factores principales: 1) las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas, incluyendo una amplia variedad de relaciones –formales e informales- entre el nivel nacional y local. 2) Destacan la importancia del elemento humano; en un sentido estricto, las relaciones se dan entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno. 3) La principal preocupación es que los asuntos "salgan adelante", lo cual se alcanza a través de diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, desarrollados dentro del marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores. 4) Cualquier tipo de empleado público es potencialmente un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. 5) Las RIG se caracterizan por su vinculación a las políticas públicas; esto se refiere al conjunto de intenciones y acciones, o no acciones, de los centros públicos, así como a sus consecuencias, lo que obliga a tener en cuenta las interacciones de los distintos actores de las fases de formulación, implantación y evaluación de las políticas.

La intensidad y los rasgos de las RIG en el sector educativo se ven influidos por distintos elementos como la dimensión del país, sus características demográficas, composición racial, religiosa, lingüística y cultural, la experiencia política de los gobiernos, las diferencias sociales y económicas entre estados, la competencia política, el grado de centralización o descentralización de las decisiones, las relaciones hacia el exterior y su papel en la globalización.

Si tomamos en consideración los cambios que surgen en la prestación del servicio educativo a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992 -las tensiones generadas por este proceso, los procesos inconclusos y las nuevas necesidades educativas-, la reciente evolución política del país orientada hacia la apertura democrática, la creciente demanda de los gobiernos estatales para participar más activamente en la definición y/o adecuación de las políticas sectoriales, cobra especial relevancia el tema de las RIG sobre todo si pensamos en la necesidad de crear y/o consolidar nuevas formas de vinculación entre la federación y los estados, para alcanzar una articulación más eficiente, equitativa y funcional que garantice la prestación eficiente del servicio y el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa. En otras palabras, la necesidad de analizar lo sucedido y desarrollar una nueva generación de medidas que consoliden los procesos abiertos y no concluidos por la federalización hace dos décadas.

El enfoque a través de las relaciones intergubernamentales en el sector educativo significa valorar los efectos de los nexos entre organizaciones gubernamentales, vertical y horizontalmente, así como su relación con otros actores no gubernamentales, sus contenidos estructurales en el proceso de hechura de la política pública, y la participación y conducta de los participantes. En este sentido, se propone revisar en esta investigación específicamente los siguientes procesos, que involucran los aspectos generales de las RIG descritos en el cuadro anterior:

**Nexos entre organizaciones gubernamentales y
su relación con actores no gubernamentales:
Procesos a analizar**

Formas que adquiere la relación estado-federación en la federalización educativa.	Prácticas de dirección-gestión federal; patrones de actuación local; formas de delegación, concurrencia y coordinación intergubernamental.
El impacto en los gobiernos locales.	Regulación, conducción/gestión de procesos intergubernamentales; aseguramiento de la ejecución de los programas educativos federales; coordinación y convenios intergubernamentales; situación y cambio institucional de las estructuras educativas locales.
El problema de las concurrencias y los ámbitos de coordinación.	Normatividad y marcos legales; competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma; instrumentos para la gestión de discrepancias.
Prácticas fiscales.	Subvenciones y problemática fiscal; esquemas de control; subsidiariedad.
La hechura e implementación de políticas.	Planeación e implantación de políticas; evaluación; diferencias y gestión de discrepancias; ciclo de participación ciudadana (información, consulta, asociación, delegación, evaluación y control).
Producción y distribución del servicio educativo.	Capacidades institucionales para garantizar la cobertura, calidad y equidad del servicio; corresponsabilidad en la prestación del servicio educativo.
Las condiciones de la relación política-administración educativa.	RIG y liderazgo gubernamental; papel de los actores en la definición e implementación de programas y políticas; participación no gubernamental en las decisiones; redes de participación, reciprocidad y responsabilidad.

Un análisis de esta naturaleza requiere desarrollar la investigación a partir de un enfoque intergubernamental, y al mismo tiempo utilizar el estudio de las estructuras, instituciones y reglas formales e informales, y de las nuevas propuestas sobre el papel del estado y su capacidad de direccionamiento y coordinación de la sociedad.

La instrumentación de propuesta se fundamenta en el desarrollo de un diagnóstico construido en dos partes:

- Investigación de gabinete;
- Resumen de entrevistas con funcionarios estatales

La investigación de gabinete busca establecer la valoración del modelo original de la descentralización, como fue plasmado en el AMEB y otros documentos gubernamentales relacionados; el tipo de relaciones intergubernamentales (RIG) que establece y sus efectos (positivos y/o negativos) en la estructura organizacional y patrón directivo de las instancias subnacionales de conducción/gestión educativa, las Secretarías de Educación Estatales (SEPE's). En este apartado se analiza el proceso de federalización educativa en México con el fin de establecer el tipo de relaciones intergubernamentales que prevalecen en el sistema educativo nacional a partir del ANMEB, y los efectos que han tenido en la capacidad de conducción por parte de las entidades federativas, y en el desarrollo de las estructuras educativas estatales. Se incluyen aspectos relacionados con los antecedentes de la federalización y las determinantes argumentadas para su diferenciación con el término descentralización; la relación que se establece entre la federación y los estados y los factores que influyen en ella; los efectos de la relación descentralizada en las nacientes estructuras educativas estatales bajo el marco de nuevas responsabilidades educativas; la redistribución de funciones; la adopción y operación de las nuevas facultades, sobre todo en materia de dirección-gestión, planeación, presupuestación y programación, así como de evaluación y aspectos técnico-pedagógicos; la respuesta a nivel de la supervisión escolar; la situación laboral; la regionalización de los servicios; los problemas para configurar, formar e integrar cuadros técnicos; la integración de estructuras federalizada y estatal; entre otros.

Asimismo, el trabajo de gabinete también contempla el análisis de las prácticas actuales relacionadas con la descentralización educativa: normatividad, prácticas políticas, prácticas fiscales, el sistema de participaciones, el proceso de programación y presupuestación, auditoría, elaboración de políticas, reglas de operación, las relaciones laborales y sus efectos -positivos y/o negativos- en la estructura organizacional y patrón directivo de las SEPE. Aquí se buscará aportar elementos para esclarecer la desigual capacidad de los estados para asumir las nuevas y complejas responsabilidades políticas, administrativas y técnicas que les fueron transferidas, y específicamente la respuesta que han dado al compromiso establecido en el ANMEB para reorganizar sus sistemas educativos locales. De esta manera se incluyen temas como las repercusiones en la estructura organizativa y la capacidad de conducción de las SEPE y las prácticas en materia de: adecuación de leyes y reglamentos; dirección, administración y gestión del proceso educativo; planeación y formulación de políticas; prácticas fiscales –estructura de las participaciones federales, programación y presupuesto, control y vigilancia del gasto-; evaluación técnico-pedagógica e institucional; papel y perfil de los equipos que dirigen el sistema educativo; problemática laboral; supervisión escolar; participación social, entre otros.

En la segunda parte del diagnóstico, “Entrevistas con funcionarios estatales”, se presenta el resultado de un ejercicio práctico que pretende establecer los patrones organizacionales y directivos que prevalecen en las estructuras de conducción/gestión estatales, desde una

perspectiva que privilegia la visión de las autoridades locales. Esto permite validar y/o contrastar el análisis de gabinete –que incluye no solo posiciones de los especialistas, sino de funcionarios públicos de nivel federal (que diseñan planes y programas)- con la percepción de quienes realizan la ejecución de la política educativa localmente.

Los temas tratados en estos talleres fueron: Identificación de los factores y actores del entorno de las secretarías estatales de educación que tienen mayor impacto en su desarrollo administrativo; autoevaluación del grado de desarrollo administrativo de las SEPE; las acciones que los diferentes niveles de las SEPE deben asumir y /o reforzar para contribuir al desarrollo administrativo de su dependencia; y las acciones que la Secretaría de Educación Pública federal debería asumir y/ o reforzar para apoyar el desarrollo administrativo de las secretarías de educación de los estados¹³¹.

A partir de lo anterior, se identifican los principales problemas en la descentralización de la educación básica en México, el desarrollo de la conducción/gestión de los sistemas educativos estatales, así como las áreas críticas en la conducción que deben ser apoyadas prioritariamente.

¹³¹ El ejercicio se realizó con la técnica Delphi, que consiste en solicitar de manera anónima a los miembros de un grupo sus opiniones o juicios sobre una determinada situación, decisión o problema. Acto seguido, se procede a contrastar las opiniones y juicios con el propósito de averiguar si el grupo comparte una opinión o juicio. Para ello se realizan varias rondas de validación, corrección y mejora de las opiniones o juicios iniciales, nuevamente por medio de cuestionarios llenados de manera independiente por los participantes. Más detalles se señalan en la segunda parte de este capítulo.

III. Relaciones intergubernamentales, conducción/gestión educativa y cambio institucional en el sistema educativo mexicano.

1. Relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales:

El modelo original de la descentralización y el cambio de paradigmas en la conducción/gestión.

1.1 Antecedentes

El sistema educativo mexicano observó una notable expansión durante casi todo el siglo XX, y especialmente en las décadas de los setentas y ochentas. Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921 se generalizó el ingreso a la educación primaria, disminuyó sustancialmente el analfabetismo y se construyeron miles de escuelas. También se crearon los libros de texto gratuito, se amplió la educación secundaria y fueron establecidos centros de educación básica para adultos. En educación superior, se expandió la Universidad Nacional Autónoma de México, se creó el IPN y se abrieron universidades en todas las entidades del país. La escolaridad promedio pasó de un grado a casi ocho y el índice de analfabetas se redujo del 68 a menos del 9 por ciento¹³². Actualmente, dos de cada tres niños tienen acceso a la enseñanza preescolar, la atención a la demanda en la primaria es casi del cien por ciento y el noventa por ciento de sus egresados tiene acceso a la enseñanza secundaria.

Sin embargo, la característica principal de este crecimiento es que fue evolucionando dentro de un esquema fuertemente centralizado, cuyos efectos se expresaban en la manera en que se expandía el sistema educativo. El problema no radicaba en el crecimiento en sí mismo, cuya relevancia social era indiscutible, sino más bien surgió de las condicionantes que representaba una estructura fuertemente centralizada, que con el tiempo generó diversas limitantes¹³³, entre las cuales destacan:

- El desestimulo de la acción educativa de los estados y la participación de las autoridades locales y de la sociedad en los procesos educativos.
- Una progresiva incomunicación entre los distintos ámbitos y niveles de la administración educativa federal, especialmente entre los mandos superiores y los mandos medios y operativos, así como entre éstos y las escuelas.
- Los planteles se fueron aislando de los padres de familia, las comunidades, las organizaciones sociales y las autoridades locales.

¹³² SEP. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). DOF. 19 de mayo de 1992.

¹³³ Ver: Observatorio Ciudadano de la Educación. Federalismo educativo. Comunicado 45. En: [http://Observatorio ciudadano/politica y programas/ Comunicado 045.htm](http://Observatorio%20ciudadano/politica%20y%20programas/Comunicado%20045.htm); Arnaut, Alberto. La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa 1989-1994. Colegio de México. 1998.

- El tamaño y la complejidad del sistema federal redujeron sus posibilidades de autogenerar cambios y convirtieron su estructura centralizada en una camisa de fuerza que sometió por igual a los directivos y a los maestros.
- Generalmente, el imperativo de mejorar la calidad de la educación se subordinó o fue anulado por el del crecimiento de los servicios.
- Surgieron severas dificultades para coordinar la acción educativa federal con la de los estados.

Todos estos problemas se agudizaron con el desarrollo de una administración educativa con una estructura laboral muy rígida y una organización sindical muy poderosa y fuertemente imbricada con la administración educativa y escolar. El SNTE se constituyó como un formidable grupo de presión y en el interlocutor casi único del estado en la educación básica y normal. Además, se constituyó como una especie de administrador y no pocas veces casi co-rector de la educación pública¹³⁴.

Por lo que hace a los intentos de reformar el sistema educativo, es posible observar dos grandes momentos: uno a principios del siglo XX –tanto a favor como en contra de la descentralización¹³⁵–, que se dio más en el marco de las competencias Federación-Estados dentro del federalismo; y otro más, durante la segunda mitad del siglo, enfocado sobre todo a aspectos de la descentralización de las facultades federales y, más específicamente, en torno a la dirección, la administración y la gestión educativa y escolar.

Los intentos de desconcentración y descentralización previos¹³⁶

La descentralización de la educación en México, o como se le ha denominado desde 1992, el Nuevo Federalismo Educativo se enmarca en un complejo entorno de cambio político y nuevas demandas de la sociedad, que se fueron entretejiendo durante los últimos 25 años¹³⁷.

¹³⁴ Análisis detallados sobre la participación de SNTE en la educación pueden ser encontrados en: Tiramonti, Guillermina. Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en la América Latina de los '90. Documento del PREAL. No. 19. Mayo 2001; Arnaut, Alberto. La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1978-1988. CIDE. México, 1992, (documento de trabajo 35 pags.); Filmus, Daniel y Tiramonti, Guillermina. Proyecto: Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. FLACSO, sede académica Argentina. Boletín No. 1 Buenos Aires, octubre de 1998. En: <http://Observatorio-ciudadano/politica/PREAL/Boletín1federalización-snte.htm>

¹³⁵ Por ejemplo, a principios del siglo XX, mientras algunos “federalistas” planteaban la necesidad de someter bajo la jurisdicción federal a los sistemas educativos estatales que en ese entonces ya existían bajo el mandato de sus respectivos gobiernos locales, otros proponían la construcción de un sistema federal complementario o sustitutivo de estos sistemas estatales.

¹³⁶ Para efectos de este documento, nos referimos a desconcentración cuando alguna dependencia del gobierno federal delega funciones a otras instancias que se encuentran directa y jerárquicamente subordinadas a ella, indistintamente de su ubicación geográfica, para que operen los servicios que tiene bajo su responsabilidad, sin perder la relación directa. La descentralización la utilizaremos para denotar cuando una dependencia del gobierno federal transfiere atribuciones, facultades y recursos a otras instancias –de cualquier nivel de gobierno o régimen jurídico– que no dependen jerárquicamente de ella y que pueden ubicarse en cualquier lugar de la geografía nacional, con el fin de que dichas instancias estén en plena capacidad de ofrecer los servicios cuya responsabilidad asumen. Este concepto de descentralización, como más adelante se aclara, se utilizará indistintamente al hablar de federalización.

Una primera fase de desconcentración de los servicios inicia en 1974, cuando se crean ocho Unidades de Servicios Descentralizados (USEDES) y 30 subunidades de servicios descentralizados, conocidas también como oficinas estatales. Las primeras eran unidades administrativas con injerencia sobre las regiones en que se dividió al país. Las subunidades se localizaron en las capitales estatales y ciudades importantes, dependiendo de las USEDES. Las funciones que desarrollaban estas estructuras eran principalmente trámites administrativos de personal, información y enlace con las áreas centrales.

En marzo de 1978 se establecen delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades federativas. Comenzaban a resentirse las dificultades administrativas de la centralización. Con esto se inicia una segunda etapa de desconcentración que buscaba propiciar una mayor eficiencia y coordinación en la función educativa y el aprovechamiento de las capacidades del personal y los recursos disponibles. Los delegados absorbieron la responsabilidad de casi todas las funciones administrativas, tales como pagos, altas y bajas de personal, licencias, constancias trámites de préstamos, generación de estadísticas y control escolar. Eran centralmente nombrados y removidos por el titular de la SEP y dependían directamente de él.

Durante los años ochenta continuaron desarrollándose algunos cambios tendientes a la desconcentración otorgando mayores funciones a las delegaciones; de hecho, se perfilaba ya un proyecto de descentralización que sin embargo no se concretaría hasta la siguiente década. Esto propició, en forma paralela, la formación de cuadros mínimamente capacitados en la administración educativa y el establecimiento de órganos encargados de la operación de los servicios en cada estado, lo que posteriormente facilitó de alguna manera la transferencia al momento de la federalización.

No obstante estos esfuerzos, no había una autoridad educativa con poder de decisión real para la plena conducción de los servicios en cada estado. Adicionalmente las funciones técnico-pedagógicas –revisión y adecuación del currículo, elaboración de métodos y materiales educativos, planeación y evaluación educativa- permanecían centralizadas y alejadas de las realidades de los estados y los establecimientos escolares. La supervisión académica pasó a ser casi inexistente, especialmente en las escuelas normales. Las prioridades administrativas cada vez subordinaban más a la tarea propiamente educativa.

Políticamente, el compromiso ante la ciudadanía era asumido por una figura política alejada y los gobiernos estatales quedaban como simples espectadores ante la mayoría de los problemas y decisiones importantes. Esto sin contar con que en muchos casos el conflicto político entre el estado y la delegación federal se exacerbaba debido a las dimensiones del presupuesto educativo, en no pocas ocasiones similar, o incluso mayor, al que ejercía el estado en su conjunto ¹³⁸.

¹³⁷ Presidencia de la República. “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para un Nuevo Federalismo 1995-2000”. DOF. México, 6 de agosto de 1997.

¹³⁸ Ornelas, Carlos. La descentralización de la educación en México: Un estudio preeliminar. CIDE. México, 1995.

Las primeras consecuencias

La primera desconcentración (1973-1976) introdujo cambios en el aparato administrativo sin afectar las líneas tradicionales de autoridad en la SEP; la segunda etapa (1978-1982) sí modificó estas líneas de autoridad en beneficio inmediato de la instancia educativa federal, aunque posteriormente (1982-1988), se desarrolló en torno a un proyecto que ya se planteaba la descentralización y que tenía como meta la transferencia de los servicios federales de educación básica y normal a los estados¹³⁹.

En un primer momento, se crearon órganos desconcentrados regionalmente, sin transferirles funciones de decisión sino únicamente de trámite, y por tanto, sin tocar sustantivamente las funciones de las oficinas centrales, sobre todo las direcciones generales de educación básica, y sin sobreponerse a las autoridades educativas federales preexistentes en cada entidad federativa. En este sentido, se desconcentró la captación y procesamiento de información, así como varios de los trámites que entonces los maestros tenían que realizar personalmente en las oficinas centrales o a través de gestores del sindicato; se trataba de funciones a cargo de las direcciones generales de personal y de compras dentro de la Oficialía Mayor y algunas de las direcciones generales de los niveles postprimarios.

Los titulares de las unidades regionales creadas en 1974 tuvieron una mayor estabilidad en el cargo, no obstante que eran ajenos al normalismo y a la representación sindical; esto quizá obedeció a que los órganos desconcentrados regionales no afectaron ni intereses de autoridades educativas centrales ni los del sindicato. En otras palabras, eran prácticamente inocuos si se les compara con las delegaciones creadas en la segunda etapa de la desconcentración, cuyos titulares tuvieron altas tasas de rotación a lo largo de toda su existencia.

Efectivamente, en 1978 se crean delegaciones generales de la SEP, equivalentes a órganos desconcentrados, a los cuales se transfirieron funciones sustantivas de las oficinas centrales intermedias, incluidas las de educación básica, y de las oficinas federales periféricas preexistentes, como eran las direcciones generales de educación primaria y las instituciones de educación preescolar y secundaria, las cuales además quedaron bajo la dependencia de las delegaciones generales en los estados. Entre otras, se transfirió a las nuevas delegaciones la capacidad de tomar decisiones en aspectos sustantivos como la planeación, el reclutamiento de personal docente, la supervisión, el pago de sueldos y los cambios de adscripción de maestros, dentro de un marco normativo definido por las oficinas centrales.

Las oficinas creadas por la primera desconcentración eran principalmente oficinas de apoyo y enlace que atendían aspectos muy acotados. Su existencia no afectó sustancialmente la esfera de competencia de las antiguas oficinas centrales y periféricas de la SEP, tampoco la estructura, organización interna, ni los intereses del SNTE, particularmente los asentados en las secciones e inspecciones federales en los estados.

¹³⁹ Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal. D.O.F. 20 de marzo de 1984.

En cambio, las delegaciones –creadas en el segundo período-, se constituyeron como representantes de la máxima autoridad educativa federal, a las cuales quedaron subordinados los antiguos directores de educación federal y las diversas representaciones de las oficinas centrales preexistentes en cada estado. Esto redefinió y acotó la esfera de competencia de la Oficialía Mayor y afectó directamente las atribuciones de las autoridades centrales intermedias, especialmente las direcciones generales de educación básica y normal. También tuvo repercusiones directas en las direcciones e inspecciones de educación federal en los estados, y con ello, en la dinámica interna y en la influencia del organismo gremial sobre esas oficinas y el personal de educación primaria.

En lo que se refiere a la toma de decisiones para la conducción/gestión del sistema educativo a nivel local, la primera desconcentración no creó órganos colegiados de jurisdicción regional o estatal en los cuales participarán funcionarios de las antiguas oficinas federales en los estados y los funcionarios del gobierno o de las administraciones educativas estatales. En cambio, la segunda desconcentración estuvo acompañada de la creación de una serie de órganos colegiados (Delegado de la SEP y Secretario de Educación, donde ya existía la figura, o Delegado y Secretarios de Gobierno o Titular del Comité para la Planeación del Desarrollo Estatal, COPLADE, por ejemplo) para la comunicación interna de las distintas áreas de la administración educativa federal en cada estado y, además, para la comunicación y coordinación con los gobiernos y las administraciones educativas de los estados, tanto en el nivel estatal como en el municipal.

Posteriormente, los intentos de descentralización de 1982-1988 dieron continuidad a la creación de órganos de articulación entre la administración educativa y estatal en cada estado e, incluso, puso las bases de una incipiente experiencia de co-administración educativa en ambos niveles de gobierno.

En términos de complejidad e interrelación con otros actores ajenos a la federación, la desconcentración de los 80 se llevó a cabo predominantemente con disposiciones de tipo administrativo y dentro del ámbito casi exclusivo de la administración pública federal, y estrictamente de la SEP, lo que facilitó su ejecución, sin afectar o involucrar directamente a otros actores externos al sistema educativo federal, tales como el poder legislativo y los gobiernos de los estados. Un reflejo de esta situación, es que la primera reforma de 1974 es anunciada antes de comenzar a ejecutarse si causar escozor político, pues comprendía exclusivamente al ámbito federal; en cambio la segunda desconcentración de 1978, tuvo tintes más sorprendentes para evitar la resistencia sindical, pues afectaba de un modo sustantivo los intereses gremiales dentro de la administración educativa federal.

A diferencia de las anteriores, el proyecto de descentralización anunciado para el sexenio 1982-1988, se distinguió por dos aspectos fundamentales: i) se trataba de un proyecto más radical: se planteaba transferir la educación básica y normal a los gobiernos locales; y, ii) una táctica distinta en su ejecución: mientras la desconcentración de 1978 comenzó por ser un hecho -primero se designaron los delegados y luego se definieron las funciones, organigramas y programas de las delegaciones-, el proyecto de descentralización 1982-

1988 fue primero un proyecto público¹⁴⁰. Esto propició diferencias importantes al ejecutarla: el sindicato intentó revertirla y consiguió acotarla; asimismo, algunos gobiernos locales cuestionaron un supuesto radicalismo en la transferencia y la entramparon en varios aspectos.

Para el SNTE, la descentralización proyectada significaba una amenaza a su existencia y el riesgo de transformarse en una confederación con múltiples sindicatos estatales con vínculos muy endeble; además, representaba una amenaza para el grupo hegemónico, para el control de la vida sindical¹⁴¹. Por otra parte, algunos gobernadores veían la descentralización como la transferencia de nuevas responsabilidades políticas, laborales, administrativas y financieras, sin que estas se vieran acompañadas de los recursos políticos y económicos adicionales que requerían para afrontarlas; la descentralización no les significaba ninguna ventaja visible inmediata.

En suma, el proyecto descentralizador de 1982 afectaba no sólo a actores internos de la SEP, sino también a otros ajenos a la educación federal, como eran los gobernadores, las secciones estatales del sindicato, los sindicatos estatales de maestros y las federaciones de trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos. En fin, el proyecto descentralizador implicaba un cambio más radical, más complejo y más difícil de realizar que la desconcentración que lo precedió¹⁴².

Además de su mayor complejidad técnica y administrativa, la descentralización tenía que realizarse en una circunstancia económica muy adversa y en un entorno político muy complejo que rebasaban e imponían fuertes límites a la política educativa. Esto limitó drásticamente las posibilidades de llevar a cabo la descentralización durante la década de los ochentas.

No obstante, es evidente que tanto la desconcentración como el proyecto de descentralización, abonaron el camino para lo que vendría en los siguientes años. A pesar del desarrollo desigual en las entidades federativas, los procesos de desconcentración y el inicio de la descentralización modificaron tanto la distribución del poder entre las estructuras centrales y las oficinas desconcentradas, como la relación entre la SEP, el SNTE, y los gobiernos de los estados. Entre los impactos más visibles que se dieron a partir de la creación de las delegaciones generales de la SEP en los estados sobresalen los siguientes:

¹⁴⁰ El Decreto de 1984 (Op. Cit.) es claro al respecto: plantea como se debería dar la federalización, aunque no establece realmente calendarios concretos, ni ahonda en los mecanismos de coordinación para la operación del sistema educativo; más bien se limita a proponer líneas generales sobre las atribuciones de cada nivel de gobierno y a la situación de los trabajadores de la educación. Incluso, muestra una característica poco usual en el lenguaje de un Decreto presidencial, ya que conjuga los verbos en modo condicional (debería, tendría, contaría, estaría, etc.). En buen español, esto presupone de entrada la disyuntiva de que se realice o no la acción.

¹⁴¹ Arnaut, Alberto, Op. Cit.

¹⁴² Gómez Álvarez, David. Relaciones intergubernamentales y descentralización educativa en México. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. 5-9 de noviembre de 2001.

- Superpusieron una nueva instancia administrativa (sucesivamente delegados federales, director de servicios educativos a descentralizar, directores de servicios coordinados de educación) a las autoridades educativas escalafonadas (sindicalizadas) del servicio educativo federal de los estados, como son los directores educativos, inspectores y directores de escuelas.
- Se convirtieron en intermediarios de la relación entre las autoridades educativas escalafonadas en los estados y las autoridades centrales de la SEP, especialmente, y por su importancia en la conducción/gestión del servicio, las direcciones generales de educación primaria y la Oficialía Mayor.
- Integraron a nuevos actores en los órganos colegiados de la SEP en los estados, como son los gobiernos y las autoridades educativas estatales y otros representantes de las oficinas centrales de la SEP en los estados, que operaban al margen de las direcciones de educación federal, como las de educación secundaria, normal, técnica superior, indígena y para adultos.
- Acercaron al personal foráneo a los órganos de decisión en asuntos sustantivos, que con la desconcentración, pasaron a ser resueltos por los titulares de las delegaciones. Lo mismo ocurrió con las autoridades educativas federales escalafonadas, directores federales, inspectores y directores de escuelas, las cuales comenzaron a resolver en las delegaciones varios asuntos que antes eran atendidos por autoridades superiores centrales.
- Los maestros ya no aspiraban sólo a puestos de escalafón. La desconcentración creó una serie de puestos de confianza no escalafonarios en las delegaciones, comenzando por los delegados, sus colaboradores inmediatos y las distintas oficinas de nueva creación, cuyos nombramientos dependían del titular federal de educación y de los delegados. El primero comenzó a designar a los sucesores de los delegados de común acuerdo con los gobernadores. Además los delegados tuvieron necesidad de integrar equipos de apoyo técnico y administrativo con el fin de asumir las nuevas responsabilidades.
- Se generó una nueva arena política, donde los actores dominantes -y casi exclusivos- ya no eran sólo los representantes sindicales y los directores e inspectores federales en los estados, ni los órganos nacionales del sindicato y las autoridades centrales intermedias. En el nuevo escenario político también tenían interés los representantes locales del sindicato, los gobiernos de los estados y los responsables de áreas y niveles que antes no tenían relación alguna entre sí ni con los directores de educación primaria.

Todos esos cambios provocaron una especie de "descentralización política" de la SEP y del propio SNTE: una descentralización de facto, estimulada por la desconcentración administrativa pero dentro de los límites de las estructuras centralizadas de ambas organizaciones. Ninguno de ellos se descentralizó pero ambos comenzaron a experimentar la descentralización de sus actividades; sus partes comenzarían a actuar cada vez más dominadas por el ámbito local y, por tanto, con vínculos cada vez menos estrechos, al menos jerárquicamente, con sus respectivos centros.

Efectivamente, sería arriesgado suponer que las reformas de los últimos años han sido un invento súbito o una imposición externa a los países de América Latina y el Caribe. De hecho, el movimiento reformista tiene una larga trayectoria y raíces en la realidad socioeducativa de cada país, aunque es evidente que las condiciones externas de la globalización y las necesidades que enfrentan las economías de la región constituyeron un importante detonante, y sobre todo, marcaron en buena medida la orientación de las reformas, especialmente durante en los primeros años de la década de los noventa. Una particularidad, es que si se compara con otras grandes “oleadas” de reforma (la de los años sesenta, en particular) queda claro que las propuestas actuales comparten algunos rasgos básicos, ciertos objetivos y mecanismos¹⁴³.

Un primer rasgo básico es el alcance multidimensional de las propuestas: no se trata solo de incidir sobre una variable que se supone crítica para todo el sistema, sino más bien, actuar de modo simultáneo sobre sus facetas administrativa, financiera, curricular y pedagógica. Otro rasgo común es el énfasis en la reconversión, no sólo en la expansión cuantitativa del sistema. Y otros más son la búsqueda de consensos sociales y la pretensión de continuidad en las políticas.

La crisis del modelo centralizado de conducción/gestión en México y las relaciones intergubernamentales

A la par que en México, el mundo y en especial América Latina, también registraron diversos cambios en el contexto educativo durante las últimas décadas. Sin embargo, como hemos visto, fue en especial en los años noventa cuando se generan las transformaciones más profundas, tanto por la propia dinámica de la región, como por los planteamientos que a nivel internacional se estaban gestando. En general, podemos señalar que las reformas educativas se han dirigido hacia cuatro aspectos fundamentales: a) Mejorar la eficiencia del sistema en todas sus instancias; b) Adecuar el currículo a las exigencias de la globalización; c) Involucrar a los padres de familia y a las comunidades educativas en la gestión escolar, y d) Canalizar los subsidios hacia la población más necesitada¹⁴⁴.

En este marco de transformaciones a nivel internacional, el sector educativo mexicano también mostraba desde fines de los 80's y principios de los 90's una creciente necesidad de cambios para definir un nuevo marco formal y de relaciones intergubernamentales que hicieran posible la conducción/gestión de la política pública en este campo.

Aunque el marco jurídico establecía como obligatorio el federalismo, hasta años recientes había en la práctica una notable discrecionalidad del ejecutivo federal y un férreo control de información, lo que se expresaba en la concentración excesiva del poder en el gobierno federal y especialmente en el presidente. El costo de esta situación fue mantener un alto grado de dependencia de los gobiernos locales. El manejo discrecional de la asignación de

¹⁴³ Gajardo, Marcela. Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década. PREAL. No. 15 Santiago de Chile. Septiembre de 1999.

¹⁴⁴ Rivera Pizarro Jorge. Investigación de la Educación en algunos Países de América Latina. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. CIID. Montevideo Uruguay, Julio 1997

recursos otorgó al presidente un enorme poder para organizar las coaliciones políticas con grupos y gobiernos locales a fin de sacar adelante sus proyectos.

Las relaciones intergubernamentales obviamente fueron influidas por esta situación. Las estructuras formales de gobierno que realmente debería fomentar los principios de correspondencia, coordinación y equidad no eran respetadas en la práctica; la estructura federal horizontal entre ejecutivo, legislativo y judicial había quedado bajo el control de un ejecutivo extraordinariamente fuerte. Por su parte, la estructura vertical -gobierno federal, local y municipal- concentró el poder en la cúspide de las estructuras federales. La lógica de este esquema era la que daba estabilidad a las estructuras de gobernación y particularmente, a las relaciones entre niveles de gobierno, pero también mantenía baja la capacidad de negociación y regateo de los gobiernos locales, hasta reducirlos a meros apéndices de los designios federales, con una muy baja capacidad de autonomía para ejercer su soberanía; lo único que les permitía defender sus poderes residuales era su constitución local. Además, la mayoría de ellos reprodujeron estos mismos patrones de funcionamiento en sus jurisdicciones.

Durante muchos años, este esquema de relaciones intergubernamentales resultó funcional entre comillas al sistema político mexicano en su conjunto, pero a costa de mantener y aún amplificar procesos negativos: propició la elusión de responsabilidades locales constitucionales y tendió a reforzar la típica conducta de premios y castigos frente a un mando autoritario. El resultado más ostensible fue la virtual abdicación de los atributos formales de un federalismo fuerte.

En este sentido, las presiones para renovar el pacto federal, modernizar la administración pública y la descentralización son producto del agotamiento de un esquema centralista y de los cambios que ya se presentaban en la propia estructura educativa nacional, aspectos que por otra parte, iban aparejados a las necesidades que planteaba la apertura política del país y al crecimiento de la globalización en la última década del siglo XX.

En efecto, la democratización demanda una mayor autonomía de los gobiernos locales, así con un fortalecimiento político y financiero de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo; pero además está también presente la idea de la reforma del Estado, que pone el acento en problemas ampliamente conocidos, como la ineficiencia, la corrupción y el burocratismo del gobierno federal. Adicionalmente, la crisis fiscal obligó a los estados a recortar gastos y con ello, las responsabilidades del gobierno bajo distintas modalidades, entre ellas su transferencia casi forzada a los siguientes niveles de gobierno, lo que al final de cuentas reveló la precariedad de sus administraciones.

Podemos coincidir con diversos autores ¹⁴⁵ en que la descentralización y la reforma del federalismo tienen tres grandes ejes:

- 1) La cuestión fiscal. A partir del agotamiento del sistema fiscal para gestionar la educación y, en general, las políticas sociales, a través de un esquema

¹⁴⁵ Para más detalle ver a Ayala Espino, José Luis. Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar. FCE. México, 2003

centralizado, se busca impulsar una política fiscal para mantener estabilidad macroeconómica y modernizar la administración pública, reduciendo los costos que generaba la centralización, y los que implicaría aliviar la pobreza y aumentar la calidad del gobierno en un entorno no descentralizado. La opción más obvia era la descentralización hacia los siguientes niveles de gobierno. Sin embargo, esto ha enfrentado las ancestrales desigualdades del país, y los esquemas tradicionales de asignación de apoyos financieros, lo que ha generado que las oportunidades de acceso a recursos –de todo tipo- no se estén distribuyendo uniformemente entre los gobierno locales, impidiendo el desarrollo equilibrado de las regiones.

- 2) Los cambios políticos asociados a la democratización. Tanto los grupos oficialistas como la oposición, izquierda o derecha, han ensalzado los beneficios de la descentralización, y en particular de la federalización educativa. Los primeros, en un afán de modernización inaplazable. Los segundos con el propósito de presionar al gobierno para abrir espacios en las estructuras de poder. La descentralización se convirtió en un instrumento más de lucha contra el gobierno, la oposición generó demandas muy específicas como reglas más claras y transparentes en la asignación de recursos a través de las participaciones federales; fórmulas verdaderamente equitativas que favorezcan a los estados pobres; modificación del marco legal para fortalecer la presencia de los gobiernos locales; y una mayor devolución de poder para tomar decisiones sobre las políticas en sus respectivos niveles de gobierno.

En respuesta, el gobierno ha desarrollado acciones de descentralización que en el discurso están dirigidas a incrementar la autonomía de los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo parece observarse un doble propósito: por un lado, debilitar a grupos poderosos de presión, como el caso del magisterio y de los trabajadores de la salud y, por otra, fortalecer realmente a los gobiernos locales. En realidad, hasta ahora el proceso da la impresión de converger en un esquema de relaciones intergubernamentales en transición, en el cual el gobierno federal pareciera todavía retener una gran parte de sus atribuciones, y los gobiernos locales ver premiado su esfuerzo con mayores participaciones federales, poniendo énfasis especialmente en la distribución de los recursos.

- 3) La inserción de nuestra economía en los flujos comerciales internacionales, y en general, en la globalización del conocimiento y las necesidades que esto impone en términos económicos y de tendencias educativas y laborales. Es un hecho reconocido por la UNESCO que el nuevo entorno requiere de conocimientos y habilidades específicas que en su momento deben tener los pobladores de un país, no sólo para poder afrontar la competencia y el nuevo contexto internacional, sino para ejercer plenamente sus derechos humanos y ciudadanos.

A pesar de las buenas intenciones, después de 20 años de iniciada la apertura, podemos observar que las oportunidades de acceder a los mercados externos no se distribuyen uniformemente en el país, para algunas regiones los costos son demasiado altos y poco competitivos, mientras que en otras los beneficios son

muy altos, a veces incluso entre regiones de un mismo estado. Asimismo, una situación similar se observa a nivel de sectores económicos y sociales, donde la exposición al exterior muestra mayores o menores impactos de acuerdo al rubro de que se trate. Esto impacta las tendencias y características de la educación e impone la necesidad de adecuarse a condiciones no sólo de carácter local sino demográficas y socioeconómicas de la población.

En términos intergubernamentales, este nuevo esquema representó una crisis del modelo jerárquico que suponía el centralismo – *top-down* - y la necesidad de dar paso a un esquema más flexible y adecuado para una conducción/gestión menos centralizada¹⁴⁶ con mayor espacio para la negociación, concertación y coordinación entre actores. Posteriormente ahondaremos en este tema.

1.2. Acuerdo de Federalización: Administración educativa descentralizada y factores que influyen en la coordinación estados-federación

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educativa Básica suscrito en 1992, buscaba recoger el compromiso de las tres instancias participantes, federación, estados y organización sindical, para extender la cobertura de los servicios educativos y elevar la calidad de la educación “a través de una estrategia que atendiera la herencia educativa nacional, que ponderara con realismo los retos actuales de la educación, comprometiendo recursos presupuestales crecientes, y que se propusiera la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial”¹⁴⁷. Para llevar a cabo estos objetivos, se señaló como indispensable avanzar en la consolidación de un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación.

Por este medio, “el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República concretan sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal. De conformidad con el actual marco legal y normativo, corresponde a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos que prestan en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial”¹⁴⁸.

En ese sentido, la federación traspasó a los gobiernos estatales más de 113 mil establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo,

¹⁴⁶ Agranoff, R. detalla los modelos de relaciones intergubernamentales (RIG) en la administración pública, en “Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales”, en Cambio Político y Gobernabilidad, Merino Mauricio, Coordinador. CNCyA, CONACyT, México 1992,

¹⁴⁷ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. SEP. México. Diario Oficial del 19 de mayo de 1992.

¹⁴⁸ Ibid; Agranoff y McGuire. American Federalism and the search for models of management. Public Administration Review. November-december 2001. Vol. 61, No.6; Agranoff y McGuire. Expanding intergovernmental management's hidden dimensions. Public Administration Review. December 1999. Vol. 29, No.4; Pierre, Jon y Peters, Guy. Gobernanza, Politics and the State. Macmillan, London, 2000.

derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo y hasta esa fecha, los servicios educativos mencionados así como los recursos financieros utilizados en su operación. Esto significó la responsabilidad de atender a 16.2 millones de alumnos y casi 646 mil maestros que entonces dependían directamente de la SEP. Por su parte, la federación se reservó la facultad de conducir, planear y evaluar el sistema educativo nacional en su conjunto.

Un elemento relevante fue la creación de Representaciones de la SEP en cada entidad. Si bien al inicio de la federalización estas instancias permitieron transferir paulatinamente atribuciones, personal y recursos a los gobiernos estatales, garantizando el cumplimiento de convenios y estableciendo puentes entre las partes, al paso del tiempo se trató de que se convirtieran en la manera más adecuada para vigilar y dar seguimiento a la instrumentación de los programas federales, conforme a la norma nacional. En la actividad cotidiana, y más allá de sus atribuciones formales, estas instancias fueron asumiendo el papel de interlocutores necesarios entre los estados y la federación, un medio de las relaciones intergubernamentales, especialmente cuando los estados han pasado de jugar un papel predominantemente pasivo en el diseño de la política educativa nacional, a otro más activo, impulsando sus propias iniciativas e imprimiendo sellos propios a la función educativa. Al menos teóricamente, las decisiones son cada vez más el producto de la discusión y del análisis compartido, y es fundamental hacer llegar opiniones y diferencias a las áreas centrales, que permitan establecer parámetros para la toma de decisiones. En la práctica, esto solo ha sido esporádicamente, se han convertido en estructuras mínimas con escaso poder de vigilancia y con atribuciones generales que no propician su interlocución en tareas nodales. Asimismo, un riesgo permanente ha sido la connotación más política que técnica, que muchas veces se da a estos puestos, limitando su función como verdaderos interlocutores.

Es evidente que todavía no se despliegan plenamente los efectos del federalismo, ni en las estructuras que gestionan la política educativa en los estados, ni en la vida propia de cada escuela y en la participación de los padres de familia y de la sociedad en la educación. Los cambios han sido muy graduales, lo que refleja no sólo la variedad de limitantes que enfrenta este proceso, sino sus mismas dimensiones: el sistema educativo nacional cuenta con más de 31 millones de alumnos, 25 de ellos en educación básica, los primeros 11 años de la educación formal, y cerca de un millón y medio de profesores.

Existen prácticas muy arraigadas en la forma en que las autoridades educativas realizan su trabajo, en la comunicación con los maestros, en el papel que desempeñan supervisores y directores de escuela y en la enseñanza que todos los días imparten los docentes en el aula. Sin duda, estas prácticas poseen puntos de fortaleza que han permitido el desarrollo de la educación durante décadas pero también muestra limitaciones al intentar desarrollar proyectos escolares propios que involucren a los diversos actores que participan en el sistema educativo.

Administración educativa federalizada

El proyecto de descentralización del educación básica y normal anunciado en 1982 fue retomado por el gobierno del sexenio 1988-1994 y se convirtió en uno de los ejes de la

política de modernización educativa, como complemento, refuerzo y disparador de otros cambios en el sistema educativo nacional, entre los que sobresalen la reforma curricular, la ampliación de la participación social en la educación, el salario profesional y la revaloración magisterial y el programa de carrera magisterial ¹⁴⁹.

Como hemos visto, para entonces el proyecto de descentralización ya contaba con varios factores favorables. Uno de los más importantes eran las reformas administrativas que le antecedieron entre 1973 y 1988. Estas reformas precedentes afectaron la estructura central de la administración educativa federal y las desconcentradas ubicadas en los estados; de hecho, las estructuras creadas por esas reformas -unidades, delegaciones y direcciones de servicios coordinados-, fueron un semillero de nuevos cuadros políticos, administrativos y técnicos para el desarrollo de la administración educativa federal de los estados y, además, contribuyeron a construir el andamiaje institucional -político, administrativo y técnico- que sería la base para el desarrollo de las nuevas administraciones educativas estatales que exigía la descentralización o, como fue entonces llamada, la federalización educativa ¹⁵⁰.

Durante los primeros tres años del sexenio se inició el diseño y la negociación del proyecto descentralizador y se dieron algunos de los primeros pasos preparatorios para la descentralización, entre los cuales sobresalen la definición de los programas estatales de modernización educativa, elaborados en forma conjunta por las autoridades educativas federales y estatales en cada estado de la república.

Por otra parte, después de quince años de predominio, en 1989 fue derrocado y se disolvió el grupo dominante del SNTE, denominado Vanguardia Revolucionaria, como resultado de la intervención del gobierno y un intenso conflicto intergremial. La actividad de Vanguardia provocó algunos de los efectos políticos sindicales esperados de la descentralización: los grupos regionales del sindicato quedaron sin centro, en cierto sentido, fueron descentralizados. Eso tuvo como consecuencia que varias diligencias locales formadas bajo su cobijo y que hasta entonces había rechazado la descentralización, en adelante la apoyaran, como una tabla de salvación frente a los reacomodos y la depuración

¹⁴⁹ La política de modernización de la educación básica, que continúa hasta nuestros días en sus rasgos esenciales, se inserta dentro de un proyecto educativo y de reforma del estado mucho más amplio y en el nuevo contexto económico, social y político del país y del mundo. Esto puede analizarse más detalladamente en: Lorenzelli, M. La regulación del Servicio Educativo en América Latina. CIID. Buenos Aires, Argentina, 1998; BID. Social Development Strategy Document. Washington, D.C. Julio de 2003; Braslavsky, Cecilia y Cosse, Gustavo. Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. PREAL. Buenos Aires, Argentina. Julio, 1996; Echevarría, Koldo. Reivindicación de la Reforma Administrativa. Significado y Modelos Conceptuales. Revista Reforma y Democracia No. 18. CLAD. Caracas, Venezuela, 2000; Noriega, Margarita Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1944, UPN, 2000; Miranda, Francisco. La universidad como organización del conocimiento, El Colegio de México, 2001; Mendoza, Javier Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al estado valuator, UNAM. Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.; Martinic, Sergio, Conflictos Políticos y negociaciones en las reformas educativas en América Latina. Ponencia presentada en el seminario "Perspectivas de la federalización del sistema educativo en México". SEP-OIE. 30 de marzo al 1° de abril de 2000, San Juan del Río Querétaro.

¹⁵⁰ El concepto de "federalización" fue utilizado para enmarcar un proceso de descentralización con dos características esenciales: ni absoluta autonomía de los estados, lo que implicaría romper la unidad del todo, ni competencias absorbentes del nivel federal, lo que representaría una simple desconcentración.

emprendida por el nuevo grupo en ascenso en la dirección nacional. Además, en esta coyuntura la federación pudo reemplazar a varios titulares de las delegaciones generales de la SEP ligados a la representación sindical, designando a funcionarios más cercanos a las autoridades educativas federales. El nuevo grupo en ascenso en el organismo gremial, a pesar de que tenía reticencias frente al proyecto descentralizador, finalmente mostró una postura mucho más conciliadora hacia dicho proyecto debido a que en esta coyuntura la percibió como inevitable y se percató de que la opinión pública les sería más benéfica con una actitud más favorable hacia la descentralización, dentro y fuera del sector educativo.

Una de las líneas estratégicas del ANMEB fue la "reorganización del sistema educativo", la cual comprendió la transferencia del gobierno federal a los estados de los establecimientos educativos con los cuales la SEP había venido prestando servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y formación de maestros en cada entidad; además, cada gobierno estatal sustituyó a la SEP en las relaciones laborales al personal docente y no docente que pasaba a formar parte del sistema educativo estatal y se comprometió a reconocer y proveer lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores transferidos.

Por su parte, el ejecutivo federal se comprometió a asegurar el carácter nacional de la educación básica y normal, vigilando el cumplimiento del artículo tercero constitucional, la ley federal de educación y el resto de las disposiciones reglamentarias; además se comprometió a seguir ejerciendo las demás atribuciones que conservaba en materias tales como: promover y programar la extensión y los modalidades del sistema educativo nacional, formular planes y programas y autorizar el uso de material educativo para la educación básica y normal, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria, concertar con las entidades federativas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades, establecer procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional y promover los programas de formación permanente del magisterio en servicio.

Después del Acuerdo Nacional, la SEP firmó una serie de convenios con cada uno los gobernadores para consumar la transferencia y, posteriormente, estos últimos signaron otros convenios específicos con la organización sindical con el fin de reafirmar la permanencia del personal transferido dentro de esa organización sindical, el reconocimiento explícito de sindicato nacional como representante de ese personal y la vigencia del marco jurídico laboral de orden federal para el personal que pasó a la dependencia administrativa y laboral de los gobiernos estatales. Para asumir sus responsabilidades, 26 estados crearon sus respectivos organismos estatales descentralizados, los cuales se hicieron cargo del personal, los bienes inmuebles y las funciones transferidos por el gobierno federal. Los cinco restantes absorbieron directamente las oficinas federales que tenía en cada uno de ellos para el control técnico y administrativo del personal de educación básica y normal¹⁵¹. En el

¹⁵¹ Los estados que absorbieron directamente en sus respectivas administraciones estatales los servicios educativos transferidos fueron Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Los organismos descentralizados se crearon bajo diversas modalidades, ya sea por decretos del congreso del estado o del gobernador, mediante acuerdos del gobernador o por leyes expedidas por las propias legislaturas estatales. SEP. Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000. México. 2000.

Distrito Federal la educación permaneció bajo el régimen federal, situación que prevalece hasta hoy.

En los estados que establecieron órganos descentralizados se llevó a cabo una transferencia indirecta del personal ya que este no pasó directamente a depender de las administraciones centrales de los gobiernos estatales, sino a la de los organismos públicos descentralizados creados para tal fin. La descentralización ganaba tiempo con el propósito de crear mejores bases jurídicas, administrativas y políticas para la integración de los nuevos recursos humanos y materiales transferidos a los gobiernos estatales. Adicionalmente, se evitaba la integración automática del magisterio federalizado al ámbito sindical, laboral y político de los estados, situación que pudiera haber complicado la transferencia en varios de ellos.

Un año después, en 1993, se reformó la Constitución y se promulgó una nueva Ley General de Educación, por la cual la federalización adquirió una base jurídica mucho más sólida que la derivada de la firma del Acuerdo y de los convenios de federalización con los gobiernos de los estados. Además de ampliar la obligatoriedad educativa al ciclo de educación secundaria, el nuevo marco jurídico reforzó las facultades normativas del gobierno federal en cuanto a la definición de los planes, programas, libros de texto y organización de la educación básica y normal. Al mismo tiempo, se reservó como una facultad exclusiva de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos la prestación de los servicios educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Se trataba de establecer una base jurídica mucho más firme, con la mira en dos frentes principales: en el de la descentralización, porque la prestación directa de los servicios de educación básica y normal continuó reservada como una facultad exclusiva de estados y municipios; y en el de la integración, porque el gobierno federal consolidó sus facultades exclusivas en los aspectos normativos: planeación, evaluación y concentración de la información del sistema educativo nacional.

A partir de la federalización de 1992, el principal reto residió en la construcción del entramado institucional para garantizar la vigencia de las facultades reservadas al gobierno federal y a los gobiernos de los estados, las concurrentes, así como para integrar los sistemas estatales de educación básica y normal y su relación con la administración educativa federal. Este reto suponía tareas de signo distinto a la descentralización; es aquí donde la federalización aparece como una tarea de integración en el ámbito estatal y de reintegración en el ámbito nacional. Será a través de este ámbito de facultades exclusivas y concurrentes donde se desarrollen las distintas formas de intervención de los niveles de gobierno, así como las dificultades para desarrollar y consolidar mecanismos para articular, coordinar, comunicar, consensuar y cooperar en materia de política educativa. En este gran entramado, y para garantizar la rectoría a que le obliga la LGE, la federación buscó mantener una presencia fundamental en cada entidad a través de sus Representaciones, que han ampliado su margen de acción más allá de la educación básica, como era el caso de las Delegaciones, y participan actualmente en todos los demás niveles educativos, con la misma consigna: mantener el proyecto educativo nacional.

En resumen, podemos decir que la federalización no fue una mera transferencia de recursos y responsabilidades administrativas del gobierno federal a los estados; tampoco la sola homologación de sueldos, prestaciones, escalafones y condiciones de trabajo del personal transferido; sino también indicó el inicio de un doble esfuerzo de integración: el de los

sistemas educativos en cada entidad federativa y su plena inclusión en el sistema educativo nacional dentro de una nueva distribución de la responsabilidad educativa entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados ¹⁵². A pesar de ello, debe reconocerse que este proceso parece trunco en la práctica, cuando se analizan sus indicadores de eficiencia, como veremos más adelante.

Factores que influyen en la coordinación estados-federación

Como podemos ver, la base de la relación federal que presupone el ANMEB es la corresponsabilidad estado-federación. Esta significa una participación activa y comprometida de las autoridades educativas estatales en la marcha del proyecto educativo nacional. Sin embargo, también implica la necesidad de establecer los mecanismos suficientes y eficaces para hacer posible esta participación. En realidad, se observa la persistencia de acciones unilaterales características del centralismo que continúan obstaculizando la posibilidad de decisiones cada vez más colegiadas entre la federación y los estados, bajo las competencias que le han sido asignadas a ambos niveles de gobierno por la legislación y la normatividad vigente ¹⁵³.

La falta de una coordinación y colaboración eficiente origina problemas en la marcha de los programas educativos, frena el involucramiento de las autoridades educativas locales y desalienta el desarrollo del federalismo educativo. Efectivamente, uno de los aspectos fundamentales en la construcción del federalismo es la consolidación y fortalecimiento de los esquemas de coordinación y colaboración entre los estados y la federación. Este elemento ha demostrado ser, en la nueva etapa de federalización educativa, el factor sobre el cual descansa el éxito o fracaso de cualquier programa educativo. A través de él, se redistribuyen las responsabilidades y son asumidas por los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, son diversos los aspectos que intervienen para que esta condición adquiera tal o cual forma. En primer lugar, la voluntad política de los diversos gobiernos estatales puede favorecer o condicionar el desarrollo de estos mecanismos y ampliar o limitar su eficacia a la hora de instrumentar los programas de educación en las entidades. Debido a los intereses políticos, la preocupación por los contenidos y el impacto de las políticas educativas puede ser mínimo. Asimismo, un problema en el manejo de muchos asuntos educativos por parte de los sistemas estatales, parece estar relacionado en buena medida con la necesidad de dar

¹⁵² Carlos Mancera y Luis Vega destacan que la palabra misma que se utilizó para nombrar el proceso, “*federalización*”, se eligió con cuidado. Había que transmitir la idea de un acuerdo político de gran alcance que encontrara sustento en el régimen federalista establecido por la Constitución. El término descentralización se desechó porque se pensaba que podría confundirse con una acción meramente administrativa, ajena al proyecto de reforma de la educación básica que se estaba gestando. Oportunidades y retos del federalismo educativo: el camino recorrido 1992-2000, en Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000, SEP, México 2000

¹⁵³ Esto no es únicamente en nuestro sistema federal, sino en general sucede durante el tránsito de modelos centrales a más descentralizados. Para abundar en el tema, es posible consultar a Cabrero Mendoza, E. y García del Castillo, R. Relaciones Intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios. En: 2º Congreso IGLOM. Febrero de 2004; Gallego, R., Goma, R. y Subirats, J. Estado de bienestar y comunidades autónomas. Editorial Tecnos. Madrid, España. 2003; Elazar, Daniel. Exploración del Federalismo. Barcelona, España. Ed. Hacer. 1990; Croisat, Maurice, El federalismo en las democracias contemporáneas. Ed. Hacer, Barcelona, España. 1994; Painter, Martin, 2003, op. cit.

respuesta a cuestiones políticas –muchas veces de coyuntura- por sobre demandas educativas concretas.

Asimismo, la respuesta de las propias estructuras educativas ante las responsabilidades que implica la coordinación con la federación, está en función directa de la capacidad que muestran los equipos que realizan la conducción/gestión educativa, de su composición, tanto profesional como en experiencia y, sobre todo, del grado de influencia que ejerce la organización sindical, a partir de las posiciones que ocupa en la propia estructura. Otro aspecto que contribuye a definir esta relación federación-estado es la propia participación del titular estatal de educación, no sólo como la persona que tiene a su cargo la conducción/gestión del proyecto educativo en la entidad, sino en la medida en que es reconocido como un ente participativo en las propuestas nacionales de la política educativa. Un elemento más, lo constituyen las inercias o intereses locales, que afectan el curso de los programas educativos y dan lugar a prácticas viciadas.

Hasta hoy el mecanismo más utilizado por la SEP para coordinar acciones con las dependencias de educación estatales es a través de sus Representaciones en los estados. En ese intercambio es donde se expresa cotidianamente el primer nivel de las nuevas relaciones intergubernamentales que propició el proceso de federalización. No obstante, aún cuando es reconocida la efectividad de estos encuentros, también se reconoce que persisten las prácticas de los modelos predominantemente jerárquicos, donde las autoridades centrales insisten en mantener esquemas de poder con las autoridades locales.

Otro nivel de coordinación, han sido las reuniones de autoridades educativas, ya sea plenarias a nivel nacional o regional, destacando el caso de las reuniones del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) que encabeza el Secretario de Educación Federal y donde participan todos los titulares de educación de cada entidad. Los temas se refieren a cuestiones generales de conducción/gestión o aspectos particulares sobre todos los niveles educativos, e involucran a funcionarios estatales y federales de diversos niveles. También se desarrollan juntas de trabajo, con uno o varios estados y, especialmente, reuniones en corto y diálogos con algún estado en particular, que permiten resolver asuntos de interés específico para la entidad o para la federación. En todas ellas se realiza un seguimiento de los acuerdos concertados, y contribuyen en sí mismos a la formación de los propios cuadros estatales y federales en aspectos específicos, y en general, en temas relativos a la conducción/gestión educativa.

No obstante la importancia de estos acercamientos, que permiten el intercambio de opiniones y experiencias, es evidente que el propio avance del federalismo hace necesario sistematizar estos esfuerzos con el fin de que se conviertan en verdaderos foros¹⁵⁴ de discusión y análisis que contribuyan a la definición y ejecución de políticas públicas en el

¹⁵⁴ Si se revisan las agendas de trabajo del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, se observa claramente diversos aspectos: i) casi la totalidad de los temas se refieren a la instrumentación de programas federales, particularmente donde son identificados problemas por parte de las autoridades centrales; ii) son escasas las iniciativas propiamente locales, y los planteamientos estatales casi se dirigen por completo a problemas operativos y/o su adecuación al ámbito local, de las políticas nacionales; iii) se nota también un mayor interés en programas específicos -y muchas veces coyunturales-, que en políticas educativas de largo plazo. Gacetas CONAEDU, diversos números. Hoja web de la SEP: www.sep.gob.mx

área educativa. Asimismo, deben ser puente entre los estados y la federación para exponer problemáticas regionales y/o estatales que afectan el curso de los programas o el desarrollo de la educación en alguna entidad. Las iniciativas locales y su proyección hacia el nivel nacional deben también ser temas que se analicen en este marco.

1.3. La federalización y la reorganización de las estructuras educativas estatales bajo el marco de las relaciones intergubernamentales

Ampliación del campo de responsabilidad de las administraciones educativas estatales y sus estructuras administrativas

La federalización y la redistribución de responsabilidades generaron en los gobiernos y la sociedad locales un renovado interés por la educación y por influir en sus objetivos y los medios para su realización¹⁵⁵. Esto se reflejó en diversos aspectos en materia de conducción/gestión.

- La educación misma se convirtió en un asunto de primera importancia en la agenda política de los gobiernos locales, los partidos y la opinión pública. Este cambio fue particularmente notorio en los estados que no contaban con experiencias propias en el campo de la educación básica.
- Las administraciones educativas estatales - secretarías de educación o equivalentes- subieron de rango en la estructura política y administrativa de los gobiernos estatales.
- La federalización desató una dinámica en la cual varios estados reclaman cada vez más, una mayor intervención y/o autonomía en la definición de la política educativa y el diseño de la política, la organización, los programas, los contenidos, y los métodos y materiales educativos.
- Las administraciones estatales crecieron no sólo para dar cabida a la educación transferida, sino también para asumir un papel más activo en el gobierno y la conducción/gestión del conjunto de la educación pública en sus respectivos territorios.
- En algunos estados, los organismos descentralizados se convirtieron en equivalentes a las secretarías de educación estatales sin perder su carácter de organismos públicos descentralizados y, por lo tanto, con mayor independencia.
- La reformas y expedición de nuevas leyes estatales se llevó a cabo no sólo para ponerse a tono con el nuevo marco jurídico nacional e integrar al ámbito estatal la educación básica y normal transferida, sino también para regular el conjunto de sus respectivos sistemas educativos. Esto ha permitido dar un marco normativo a la capacidad de conducción/gestión de la educación básica y normal, e ir avanzando en el resto de los niveles, aún cuando éstos no están bajo su dependencia administrativa directa.
- La responsabilidad político-administrativa ampliada con la federalización obligó a las nuevas administraciones locales a fortalecer las áreas de administración,

¹⁵⁵ SEP. Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000. Varias Secciones.

presupuesto y planeación general. La configuración de las administraciones estatales pareció continuar la tendencia iniciada a fines de los setentas con el establecimiento de una planeación y administración general a través de las delegaciones generales de la SEP.

- Se observa también una mayor capacidad de planeación del sistema educativo en su conjunto, aunque muy desigual de entidad a entidad. A esto ha contribuido especialmente la reactivación en los últimos años de algunas instancias de planeación para la educación media superior y superior.

Aun cuando en apariencia las nuevas funciones de los estados con la federalización son esencialmente operativas, en realidad la transferencia incluyó también una serie de nuevas responsabilidades de carácter técnico pedagógico para las administraciones estatales¹⁵⁶. Estas se percataron pronto que para asumir a plenitud sus nuevas responsabilidades, también tienen que fortalecer su capacidad de conducción y apoyo de los aspectos técnicos de la educación. En la práctica, las áreas y los equipos de dirección y apoyo técnico-pedagógico se han desarrollado desigualmente en las administraciones educativas estatales. Además, en todas ellas ha habido dificultades para consolidar los cuadros técnicos y conseguir su plena integración en las distintas áreas y niveles del administración educativa. No obstante, debe reconocerse que la mayoría ha realizado diversos esfuerzos -propios y con el apoyo de la SEP- para fortalecer los cuadros de apoyo técnico.

Si bien las nuevas administraciones educativas de los estados han ampliado y fortalecido su campo de acción, todas ellas han tenido que reconocer los límites impuestos por la persistencia de las antiguas jerarquías operativas de la educación básica, sobre todo en el nivel de educación primaria. Al igual que las reformas administrativas que le antecedieron dentro del ámbito federal, las administraciones estatales enfrentan la persistente realidad de la jerarquía operativa (director de educación-supervisor-director de escuela-maestro), integrada con personal "de base", escalafonario, íntimamente imbricada con la representación sindical. Además, en los estados donde existía un sistema de educación básica paralelo al federal, las instancias educativas estatales han tenido que conservar las dos antiguas jerarquías: la estatal y la transferida por la federalización.

Estructuras administrativas

Las estructuras de las administraciones educativas estatales coinciden en lo que se refiere a los puestos de secretario (o su equivalente) y una serie de subsecretarías (o equivalentes), entre las que se encuentran las de planeación y programación, y administración, que generalmente tienen el mismo rango y una relación matricial con las dependencias restantes, las cuales suelen ser subsecretarías correspondientes a distintos niveles y modalidades educativas (por ejemplo, subsecretaría de educación básica, formación y desarrollo educativo, educación media superior o superior). Además, varias administraciones educativas estatales cuentan con coordinaciones de organismos

¹⁵⁶ Entre ellas, la elaboración de contenidos locales de historia y geografía para los libros de texto gratuito, el diseño de materiales educativos, el desarrollo de propuestas con posibilidades de ser incluidas en la currícula nacional de la educación básica, el desarrollo de los niveles educativos diferentes a la educación básica y normal, la evaluación del desempeño académico a nivel local, etc.

descentralizados, las cuales se encargan de coordinar una diversidad de instituciones de educación media superior, superior, de cultura y no pocas veces deporte. En algunos casos, el manejo de los recursos es compartido por las subsecretarías de planeación y administración, al igual que los asuntos laborales ¹⁵⁷.

Los secretarios de educación son la cabeza política del sector y quienes negocian los aspectos financieros y administrativos con el gobierno federal y dentro de la propia estructura de gobierno del estado. También se encargan de las relaciones políticas locales, especialmente con la representación sindical, los medios de comunicación y la sociedad en general. Los subsecretarios de planeación y equivalentes suelen encargarse de la administración financiera y la planeación y programación del sistema. Las subsecretarías de administración general se responsabilizan de la administración de los recursos materiales, servicios generales y relaciones laborales. Las subsecretarías de operación y desarrollo educativo, en algunos casos llamadas de Educación Básica, suelen tener la responsabilidad de la administración directa de los servicios educativos, por medio de una serie de direcciones o departamentos responsables de cada uno de los subsistemas escolares. Hay algunos estados que han logrado la integración de los sistemas escolares mediante una estructura por funciones. Sin embargo la mayoría de ellos, por debajo de los mandos superiores conservan una administración segmentada por nivel y modalidad educativa y, en no pocos casos, segmentada entre el subsistema estatal y el transferido ¹⁵⁸.

Finalmente, existen los llamados cuerpos técnico-pedagógicos, que suelen mantenerse dispersos en distintas áreas y niveles jerárquicos de las administraciones locales; en muy pocos casos se ha conseguido que tengan una clara expresión en el órgano especializado de la administración estatal, con el consecuente desperdicio de esfuerzo.

Como se puede observar, aunque existe una tendencia a remplazar la estructura por niveles con una estructura por funciones, la segmentación por nivel y modalidad persiste en los niveles más operativos, añadiéndose a ello la dificultad para integrar los subsistemas estatal y transferido en las funciones más básicas. Conforme se baja en la estructura del sistema educativo -SEP, administraciones estatales, administración operativa y escuelas-, se pasa de una mayor a una menor diferenciación administrativa para el desempeño de las distintas funciones (conducción, gestión, planeación, administración, dirección técnica). Es en el ámbito de la administración operativa más directamente relacionada con las escuelas, y en los propios planteles, donde la especialización se ha desarrollado de manera incipiente, casuística, desordenada, informal, de facto, y a menudo, al margen de la estructura prevista en los catálogos de puestos. Este segmento ha permanecido prácticamente inmutable a pesar del tamaño y la complejidad que ha alcanzado la administración del sistema escolar y de las escuelas, a pesar de las transformaciones radicales experimentadas en los mandos superiores y otras áreas de la administración educativa. Éste inmovilismo se debe, entre otros factores, a las dificultades que existen para transformar el marco jurídico, laboral y

¹⁵⁷ Barba, Bonifacio (Coord). La Federalización Educativa: una valoración externa desde la perspectiva de los estados. SEP. México, 2000.

¹⁵⁸ Por ejemplo: una Subsecretaría de Educación Básica, con Direcciones de Educación Primaria, Primaria Indígena, Educación Especial, etc. Y por subsistema: Primaria Federalizada, Primaria Estatal, Departamentos de Educación Especial Federal y Departamentos de Educación Especial Estatal, etc.

administrativo, y al hecho de que cualquier cambio en ese ámbito afecta los intereses y los equilibrios internos de la burocracia tradicional y la representación sindical, así como la fuerte imbricación que existen entre ambas en amplios segmentos de la jerarquía operativa de la administración educativa.

Proceso de integración

A partir de la federalización la mayoría de los estados con sistemas de educación básica predominante federal no tuvieron mayores dificultades para integrar su administración educativa en la estructura central de sus gobiernos (por ejemplo Baja California Sur), o en institutos descentralizados de los gobiernos de los estados (Aguascalientes y Oaxaca). Sin embargo en los 18 estados que ya contaban con un subsistema estatal de educación básica y que ahora cuentan con dos subsistemas, la integración administrativa de ambos ha sido muy desigual.

Aún ahora, después de casi quince años, en varios estados coexisten separadas o semi-integradas las estructuras federal y estatal. En algunos casos, por problemas para lograr la integración y, en otros, como una forma de tener una mayor flexibilidad administrativa a través de esta figura, aun cuando el sector está encabezado por un solo titular.

Existe una plena integración administrativa en seis estados (Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Morelos, Querétaro y Quintana Roo), donde antes de la federalización la educación básica era exclusivamente federal y donde por lo tanto, existía sólo una sección sindical federal. En cambio ha sido mucho más difícil en los estados que cuentan con dos subsistemas y, por lo tanto, con dos tipos de secciones (federal y estatal), y el caso del Estado de México, con dos secciones federales y un sindicato de maestros local, al margen del SNTE.

De acuerdo a los últimos datos de la SEP a este respecto ¹⁵⁹ -y como se puede ver en el cuadro de la siguiente página-, de 25 entidades que contaban con dos subsistemas, en cinco hubo una transferencia directa y en 12 se ha formalizado la integración jurídicamente. En ambos casos se observan diferentes grados de integración de las distintas áreas y niveles de la estructura administrativa. En 8 entidades no se ha logrado aún integrar ambos subsistemas formalmente, aunque se reconocen avances en diversas áreas de la operación. Un aspecto interesante a este respecto, desde el punto de vista del liderazgo en la conducción del sector, es que 28 entidades reconocen que sus sistemas estatales funcionan ya bajo una misma cabeza o titular de la dependencia o dependencias. Solo 3 estados, México, Chihuahua y Tlaxcala reportan lo contrario ¹⁶⁰. Asimismo, 29 entidades afirman haber avanzado en la integración de las tareas de planeación y administración general, pero la mayoría acepta que no ha podido integrar la administración operativa.

¹⁵⁹ El cuadro fue elaborado a partir de los Informes de la SEP de varios años; Barba, Bonifacio. La federalización educativa: Una valoración externa desde la experiencia de los estados. SEP.2000; Reportes estatales a las evaluaciones del ANMEB 1997 y 1999 (documentos de trabajo); página web de la SEP (2002). Y entrevistas directas a funcionarios estatales y federales realizadas en 2006, 2007 y 2008.

¹⁶⁰ Consulta directa a las estructuras educativas de cada entidad.

Federalismo

PROMULGACIÓN DE LEYES Y PROGRAMAS ESTATALES DE EDUCACIÓN, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

ESTADO	LEY ESTATAL DE EDUCACIÓN		PROGRAMA ESTATAL DE EDUCACIÓN	FECHA DEL DECRETO DE CREACIÓN DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO PARA RECIBIR LA TRANSFERENCIA DE LOS SERVICIOS FEDERALES	SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS (FEDERALIZADOS Y ESTATALES)			ATENCIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS CON UN MISMO MANDO	
	(PUBLICACIÓN)				NO IMPLICÓ FUSIÓN PORQUE NO EXISTÍA SERVICIO ESTATAL		TRANSFERENCIA DIRECTA	INTEGRADOS JURIDICAMENTE	NO INTEGRADOS
AGUASCALIENTES				17 DE ENERO DE 93	X				X
BAJA CALIFORNIA		26 DE MAR DE 97	1999-2004	11 DE DIC DE 92					X (6)
BAJA CALIFORNIA SUR		29 DE SEP DE 95	1996-2001	18 DE MAY DE 92	X				X
CAMPECHE		10 DE JUN DE 94	1999-2005	18 DE MAY DE 92			X		X
COAHUILA		1 DE JUN DE 93	1997-2003	18 DE MAY DE 92			X		X (1) (6)
COLIMA		28 DE MAY DE 96	Prog. Estatal de Acciones 2000	20 DE JUN DE 92					X (6)
COLIMA		28 DE MAY DE 94	Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003 * /	20 DE JUN DE 92					X
CHAPAS		EN PROCESO (10)	1995-2000	20 DE MAY DE 92					X
CHIHUAHUA		27 DE DIC DE 97	1999-2005	20 DE MAY DE 92					X (12)
DURANGO		29 DE JUN DE 95	1998-2004	18 DE MAY DE 92			X		X
GUANAJUATO		13 DE AGO DE 96	1995-2000	14 DE ENE DE 94			X		X
GUERRERO		21 DE ABR DE 95	2000-2005	5 DE JUNO DE 92			X		X (2)
HIDALGO		EN PROCESO (10)	En proceso (1999-2005)	01 DE JUN DE 92	X				X
JALISCO		29 DE ABRIL DE 2000	Plan Estatal de Desarrollo * /	13 DE JUL DE 92			X		X (11)
MÉXICO		10 DE NOV 97	En proceso (1999-2005)	3 DE JUN DE 92				X	X
MICHOACÁN		7 DE DIC 98	1998-2002	TRANSFERENCIA DIRECTA		X			X (3)
MORELOS		26 DE AGO DE 96	1996-2000	10 DE JUN DE 92	X				X (4)
NAVARRIT		13 DE JUL DE 94	Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 * /	06 DE JUN DE 92			X		X
NUEVO LEÓN		29 DE AGO DE 84 (9)	En proceso (2000-2003)	03 DE JUN DE 92				X (6)	X
OAXACA		9 DE NOV DE 95	En proceso (1999-2005)	23 DE MAY DE 92		X			X
PUEBLA		31 DE MARZO DE 2000	1999-2004	9 DE JUN DE 92			X		X
QUERÉTARO		15 DE AGO DE 96	1998-2003	7 DE JUN DE 92	X				X (6)
QUINTANA ROO		30 DE DIC DE 94	1999-2005	19 DE MAY DE 92	X				X (7)
SAN LUIS POTOSÍ		16 DE JUN DE 95	1998-2003	20 DE MAY DE 92			X		X (8)
SINALOA		EN PROCESO (9)	1999-2004	22 DE MAY DE 92				X	X
SONORA		30 DE DIC DE 94	1998-2003	18 DE MAY DE 92			X		X (2)
TABASCO		26 DE FEB DE 97	1995-2000	TRANSFERENCIA DIRECTA		X			X
TAMAULIPAS		29 DE ABRILE DE 2000	En proceso (1999-2005)	20 DE MAY DE 92			X (3)		X
TLAXCALA		EN PROCESO	Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 * /	21 DE MAY DE 96				X	X (12)
VERACRUZ		21 DE DIC DE 93	1999-2004	TRANSFERENCIA DIRECTA		X			X
YUCATÁN		30 DE JUN DE 95	En proceso	TRANSFERENCIA DIRECTA		X			X
ZACATECAS		12 DE JULIO DE 99	Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 * /	20 DE MAY DE 92			X		X

*/ No existe un programa educativo estatal específico. Las directrices principales se incorporan en los respectivos Planes Estatales de Desarrollo.

- (1) EN EL 2002 SE FIRMO UN CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y EL SNTE PARA LA CREACIÓN DE UN SOLO SISTEMA ESTATAL DE EDUCACIÓN.

(2) INTEGRACION JURIDICA. EN LO OPERATIVO, EXISTEN DIFERENCIAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS.

(3) LA FUSIÓN JURIDICA SE DIO DESDE 1974 PERO ADMINISTRATIVAMENTE HAY DIVISION

(4) EL INSTITUTO DE EDUCACIÓN BÁSICA DEL ESTADO DE MORELOS CONTROLA A LA EDUC. BÁSICA Y NORMAL, MIENTRAS QUE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL TIENE A SU CARGO LOS NIVELES MEDIO SUPERIOR Y SUPERIOR.

(5) EXISTE ÚNICO MANDO HASTA EL TERCER NIVEL. EN EL MES DE SEPTIEMBRE DEL 2000 SE PUBLICO EL NUEVO REGLAMENTO DE LA SEE DONDE SE ESTABLECE LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA DE AMBOS SUBSISTEMAS.

(6) LA EDUCACIÓN BÁSICA ES ATENDIDA POR LA UNIDAD DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN BASICA PARA EL EDO. DE QUERETARO (USEREO) QUE DEPENDE DE LA SEE.
- (7) EN AGOSTO DE 2002 EL GOBIERNO DE LA ENTIDAD ANUNCIÓ LA NUEVA ESTRUCTURA DE LA S.E.E.

(8) NO HAY UNIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS. PERO LAS ESTRUCTURAS ESTÁN DIRIGIDAS POR LA MISMA. PERSONA.

(9) SE ENVIO AL CONGRESO LOCAL UNA INICIATIVA DE LEY DE EDUCACIÓN.

(10) EXISTE UN PROYECTO DE LEY.

(11) SE INTEGRARON FORMALMENTE LOS SERVICIOS, PERO LA OPERACIÓN CONTINÚA SEPARADA EN DOS COORDINACIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA (ESTATAL Y FEDERALIZADA).

(12) SE HA AVANZADO EN LA INTEGRACIÓN DE LAS ÁREAS DE PLANEACIÓN, ACADÉMICAS Y ALGUNAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.

FUENTE: Elaboración propia con: Informes de la SEP de varios años; Barba, Bonifacio. La federalización educativa: Una valoración externa desde la experiencia de los estados. SEP 2000; Reportes estatales a las evaluaciones del ANIMEB 1997 y 1999 (documentos de trabajo); página web de la SEP (2002).Y entrevistas directas a funcionarios estatales y federales realizadas en 2006.

Como se observa, se ha avanzado principalmente en lo que respecta a la conducción del sistema en su conjunto, bajo una sola cabeza, así como en cuanto a su planeación y administración. En cambio los aspectos más complicados son los que se relacionan con el marco jurídico y la administración operativa. En otras palabras, parece haberse ido ganando terreno en la conducción general de la política educativa, pero no de igual forma en su direccionamiento y ejecución a nivel local. La persistencia de administración paralelas y las dificultades para la integración puede explicarse a partir de varios factores entre los que sobresalen los siguientes:

- Diferencias entre el magisterio estatal y el transferido. Estos responden a distintas mentalidades, ideologías y prácticas políticas: tendencias más reformistas de este último; una mayor proporción de maestros federales formados en normales federales con un mayor activismo político, frente a maestros estatales con opciones políticas más moderadas; una menor dependencia de los maestros transferidos con respecto al ámbito donde laboraban, dado que no eran originarios del lugar de trabajo; una mayor libertad del docente federal frente a las autoridades de quien dependía por la lejanía de la autoridad central del lugar donde tiene lugar la prestación del servicio.
- Rechazo a la unificación de los mercados de trabajo. El magisterio estatal vio en la unificación la contracción de sus oportunidades ocupacionales y la intensificación de la competencia por las mejores plazas docentes en un mercado de trabajo que tiende a reducirse por la propia pirámide demográfica. Además, ambos grupos preveían la competencia por el control de los órganos directivos de la educación, instituciones de formación y mejoramiento profesional del magisterio, comisiones de escalafón y, desde luego, la dirección sindical.
- Rechazo sindical a la unificación. La integración administrativa ha sido obstaculizada claramente por estructura de representación sindical. Para preservar un equilibrio de poder, el sindicato consiguió que las autoridades educativas estatales distribuyeran proporcionalmente las nuevas plazas entre las distintas instancias de representación sindical con el fin de evitar la ruptura del equilibrio preexistente en la membresía en cada una de las secciones en beneficio o detrimento de alguna de ellas. Cualquier reestructuración sindical hubiese abierto una fuerte disputa por el control sobre los recursos financieros y la infraestructura material de las secciones federales y estatales. Las cuotas de las primeras son recolectadas por el gobierno estatal y enviadas al comité nacional quien decide qué proporción se reparte y cuál se queda en el organismo gremial. Las cuotas de los maestros estatales son enviadas directamente a la sección estatal.
- Alto costo financiero de la integración. Las diferencias en algunas prestaciones de tipo local –por ejemplo, la jubilación dinámica- ha frenado en varios casos, como por ejemplo Nuevo León o Baja California, la plena integración de las estructuras transferida y estatal. No obstante, el salario como tal ha sido homologado en todo el país.
- Un sistema de formación de maestros plural, diferenciado y segmentado. Tiende a generarse competencia por ocupar niveles operativos, de supervisión y directivos en ambas estructuras, la que conduce la administración federalizada y la que tiene en sus manos el subsistema estatal. En el primer caso, los niveles intermedios y de operación tienden a ser ocupados por egresados de las normales exfederales como las escuelas

normales rurales y los centros regionales de enseñanza normal. En el segundo, generalmente son egresados de las normales estatales, especialmente de la "Benemérita" quienes buscan ocupar los cargos en el subsistema estatal. Algo similar ocurre en las secciones sindicales, los centros de maestros y todo lo que tenga que ver con la actualización y capacitación de los maestros. Esto impide consolidar la coordinación entre las instituciones formadoras y agudiza la segmentación administrativa y sindical.

2. Instituciones y prácticas actuales relacionadas con la descentralización educativa

2.1. Procesos de Dirección y Gestión Intergubernamental

Como puede observarse, el nivel federal conserva la iniciativa en las decisiones esenciales del sistema, la evaluación, el diseño, la conducción diversos programas orientados a mejorar la calidad educativa y la ejecución de programas que buscan una mayor equidad. A partir de la federalización, el gobierno federal ha ejercido sus atribuciones con distintos grados y formas de participación y articulación con las administraciones educativas estatales¹⁶¹.

Es evidente que los programas federales requieren de la cooperación de las autoridades educativas de los estados, porque de ellas depende que tales programas operen satisfactoriamente en las escuelas a través de sus respectivas redes de supervisores, directores y maestros. Formalmente, en la mayoría de los programas educativos el gobierno federal tiene a su cargo la iniciativa, el diseño normativo y organizacional, la asignación de recursos y la evaluación de los resultados; en tanto que las administraciones educativas de los estados tienen bajo su responsabilidad la operación de dichos programas.

En la práctica cotidiana, esta división del trabajo entre autoridades educativas federales y estatales no es así de mecánica pues, generalmente, el diseño, la operación y la evaluación de cada programa o de alguno de sus componentes, son anteceditos o acompañados por diversas reuniones y consultas entre los directivos y los cuadros técnicos de las instancias federales y estatales. En estos acercamientos se hacen una serie de ajustes, precisiones, e incluso cambios fundamentales en la naturaleza de los programas, las estructuras administrativas que lo llevarán a cabo, las formas de operación, etc. Otras veces, sobre la marcha, los estados intervienen en el rediseño o la reorganización de aspectos más o menos sustantivos de los programas federales.

La intervención local se da por medio de reuniones entre las máximas autoridades educativas federales y la de los estados, y/o entre los coordinadores nacionales de cada uno los programas y sus contrapartes estatales. Estas reuniones han jugado un papel muy

¹⁶¹ En palabras de Oscar Covarrubias, esto ha representado para la SEP la necesidad de promover en su relación de trabajo con las autoridades educativas estatales estructuras decisorias de tipo consensual, sustentadas en un sistema de relaciones basado en acuerdos, negociaciones y concesiones, más que en un proceso coercitivo, unilateral y dominante; con una multiplicidad de actores y mayores niveles de autonomía implícitos; una diversidad y conflictos de interés y la construcción de coaliciones más complejas. Covarrubias Moreno, Oscar. Federalismo y reforma del sistema educativo nacional. INAP. México 1998.

importante en la transmisión de información y legitimación de los programas federales, y además, ha sido muy útiles para articularlos a la agenda y la estructura de la administración educativa de los estados, mediante la reformulación de los programas y/o la adaptación de las instancias de administración local y, a la inversa, la reorganización de las instancias centrales.

Así, en la práctica, la conducción, gestión y operación de los programas educativos es mucho más intensa, diversa y compleja de lo que aparece en las normas, e incluso, estas son mucho menos claras de lo que parece en cuanto a la distribución de competencias y la regulación de la relación entre los dos órdenes de gobierno. En la práctica, las instancias federales tienden a combinarse de distintas maneras con las instancias estatales para la conducción/gestión de cada uno los campos del sistema educativo: currículum, normas técnicas, planeación, información, finanzas, evaluación, programas compensatorios, transformación de la gestión escolar, actualización de maestros, carrera magisterial, etc.

En este sentido, los cambios de la distribución de competencias han ido configurando un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más flexible, menos burocrático y jerárquico, en el cual confluye la participación de la administración educativa federal y la de los estados. Una característica de este nuevo modelo de relaciones intergubernamentales, es que los asuntos y problemas relativos a cada programa se van resolviendo de manera diferenciada, reconociendo en la mayoría de los casos las particularidades locales.

El desarrollo de esta conducción/gestión diferenciada se debe a distintos factores, entre otros:

- La naturaleza de la propia descentralización, que genera nuevas necesidades en términos de intercambio de información y experiencias, coordinación, colaboración y negociación para la operación de los programas, el logro los objetivos de la política educativa, y la solución a diferencias entre los distintos niveles de gobierno y entre los diversos actores que participan en el proceso educativo¹⁶²;
- Las ambivalencias en la ley y las normas que regulan el sistema educativo nacional, propias de los sistemas federales, que se expresan en una distribución compleja de atribuciones exclusivas y concurrentes¹⁶³;

¹⁶² Painter, Martin. Op. Cit.; Barzelay, M. Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. FCE. México, 1998.

¹⁶³ No son pocas las atribuciones que asigna la LGE a la federación o a los estados y municipios que admiten interpretaciones diversas, además de que está en pie el principio constitucional de que las funciones no expresamente concedidas a la federación se entienden reservadas a los estados. (Observatorio Ciudadano de la Educación. ¿Avanza la descentralización? Comunicado No. 7. En <http://Observatorio-ciudadano-politica-y-programas/Comunicado-007.htm>) Como ejemplos de esto, cabe destacar aspectos como las propuestas de contenidos locales a incorporarse al currículo nacional de la educación básica y normal, la evaluación en el ámbito estatal, la producción de materiales educativos locales, la posibilidad del municipio para operar planteles educativos, la coordinación para la operación de los niveles de educación media superior y superior federales, las propuestas para la descentralización de servicios educativos distintos a la educación básica, etc.

- La gran diversidad de componentes del sistema educativo y de los programas impulsados para su transformación;
- La gran desigualdad de los sistemas educativos estatales en lo que se refiere a su historia, desarrollo administrativo, contexto político, capacidad financiera, rasgos culturales, sociodemográficos, geográficos y económicos.

Las modalidades de intervención federal son muy distintas según sea la materia o el programa de que se trata, pero por definición, dicha intervención es mucho más clara y unilateral cuando se refiere a facultades que la ley le otorga como exclusivas al gobierno federal; en cambio, la intervención federal es mucho más compleja y diferenciada cuando se trata de facultades que la legislación señala como concurrentes con los gobiernos de estados y municipios. Por ejemplo, la definición de los planes y programas de estudio de educación básica y normal, la elaboración de los libros de texto gratuitos de primaria, la autorización de los libros básicos y complementarios para secundaria y normal, son facultades que la ley otorga de manera exclusiva a la SEP. La LGE reserva algunos pequeños espacios curriculares que los estados deberán desarrollar y además, estipula que los gobiernos de los estados y los actores sociales interesados podrán opinar en la definición de los contenidos nacionales. Sin embargo, los estados y los actores sociales interesados no han hecho prácticamente ejercicio de tales atribuciones¹⁶⁴. La construcción del paquete curricular se realiza esencialmente en la instancias federales, mientras que las administraciones estatales se limitan a distribuirlo en las escuelas y qué los maestros lo asuman en el aula como normas u orientaciones generales para el desarrollo de sus actividades docentes.

En cambio, en el desarrollo de las atribuciones concurrentes, la administración federal y las de los estados combinan diversas formas de articulación en casi todos los aspectos: diseño, conducción, operación, evaluación, financiamiento, etc. Además, en la implementación de cada programa intervienen distintas dependencias federales y estatales; por ejemplo en la implementación del Programa Nacional de Actualización Permanente (PRONAP), intervienen la SEP y las administraciones educativas de los estados; en la educación comunitaria, el CONAFE, las oficinas centrales de los estados, los ayuntamientos, las comunidades y los padres de familia; en los programas compensatorios, el CONAFE, la SEP y la SEDESOL, en el ámbito federal, y las administraciones educativas estatales y las asociaciones de padres de familia; en Carrera Magisterial, la SEP, el SNTE, sus secciones locales, y las administraciones locales; y en los programas de educación a distancia y la difusión de nuevas tecnologías educativas, distintas dependencias centrales de la SEP, el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa y las administraciones estatales.

Por otra parte, algunos estados han desarrollado por su propia cuenta - a menudo con el apoyo federal- una serie de programas en los mismos campos que los programas federales,

Además, por citar otro aspecto de suma importancia, la LGE no establece un apartado específico que regule la educación superior.

¹⁶⁴ Panel para la Evaluación del ANMEB Organizado por el Periódico Reforma del 15 al 17 de mayo de 1998. Participantes: Olac Fuentes Molinar, Subsecretario de Educación Básica y Normal, Alberto Carrillo Secretario de Organización y Derechos Laborales del SNTE, Miguel Alonso Raya, Diputado del PRD y dirigente de la Corriente Nuevo Sindicalismo del SNTE; y Mtro. Gilberto Guevara Niebla, Director de la Revista Educación 2001. Ivonne Melgar, Coord. México, mayo de 1998.

tales como sistemas de evaluación, formación permanente de maestros, directivos y supervisores, introducción de nuevas tecnologías educativas y administrativas, modalidades locales del programa de Carrera Magisterial, incluso en la producción de libros de texto y otros materiales de apoyo didáctico, complementarios a los que la SEP distribuye gratuitamente a todos los alumnos de educación primaria del país. Además, la SEP y sus equivalentes en los estados han desarrollado algunos programas en forma conjunta, tanto en lo que se refiere al financiamiento como a su hechura y ejecución, entre los cuales sobresale la distribución gratuita de libros de texto para educación secundaria. En este caso, la SEP y los estados cooperan con el financiamiento y participan en la selección de los títulos que se distribuyen en las escuelas.

Por otra parte, al interior de las organizaciones las decisiones siguen siendo verticales y centralizadoras; el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, CONAEDU, donde confluyen los Secretarios de Educación federal y estatales, se utiliza prácticamente solo para dar a conocer las decisiones de política educativa federal; el Congreso y el Ejecutivo deciden el rumbo de la política casi sin consultar previamente a las autoridades locales. No existen tampoco Consejos de Administración o Juntas de Gobierno en el sector central, al igual que en los gobiernos locales; y en el caso de los órganos desconcentrados del sector, que por ley deben establecerlos, la información no es del todo oportuna limitando las decisiones que muchas veces parecen más a modo de quien las propone. Asimismo, la participación de otros actores sea visto limitada, y solo hay consejos consultivos que no son decisorios, ni abarcan todo el ciclo de hechura, control evaluación y retroalimentación de la política educativa.

Hacia una nueva relación entre la SEP y las administraciones educativas estatales

Desde el surgimiento de los estados nacionales en las primeras administraciones públicas surgió el reto de articular o coordinar el ámbito regional, con las líneas o jerarquías que se desprendían desde cada una de las áreas de las oficinas centrales. El reto era doble: por un lado se trataba de conseguir una mejor articulación (comunicación, coordinación y cooperación) entre cada una de esas áreas en el ámbito regional; y por el otro, cómo construir esa articulación sin debilitar el vínculo (jerárquico o no) entre las instancias nacionales y regionales de dirección.

Ese ha sido un reto permanente y difícil de resolver en todos los estados nacionales y, en particular, en los sistemas federales de gobierno. En ellos las dificultades crecen porque además de construir una articulación horizontal y vertical, funcional y jerárquica, dentro de un estructura administrativa nacional -centralizada o descentralizada-, se agrega la necesidad de articular estructuras que pertenecen a distintos órdenes de gobierno (nacional o federal y estatales o provinciales) y en última instancia, incluso actores diferentes al propio gobierno. En este sentido, parece haber una lucha permanente entre el propio desarrollo de los mecanismos que conlleva el federalismo, y la práctica de un sistema de conducción/gestión más centralizado y menos proclive a perder las atribuciones otorgadas a las instancias centrales.

El federalismo mexicano se ve afectado por esta aparente contradicción especialmente al final del siglo XX, al consolidarse un vasto proceso centralizador en materia educativa,

agraria, laboral y de salud pública, aparejado del aumento de facultades a los gobiernos estatales, y sobre todo, de una mayor concurrencia entre niveles de gobierno que ya se observaba en la práctica¹⁶⁵. Efectivamente, para fines de la centuria anterior, el federalismo mexicano se orienta en un sentido distinto: un largo y sinuoso proceso descentralizador, sin que ello significará un retorno literal a la situación anterior, pues al mismo tiempo que fueron transferidos a los estados nuevas responsabilidades y crecientes recursos para afrontarlas, el gobierno federal conservó un considerable acervo de atribuciones, especialmente en materia de regulación y rectoría de la educación nacional.

Dentro de esta nueva tendencia, la federalización de 1992 y la LGE de 1993, ratifican el papel del gobierno federal en la regulación y planeación de la educación básica y normal. Sin embargo, los mismos cambios introducidos obligaron a la SEP a desempeñar sus atribuciones dentro de una nueva estructura jurídica, política y administrativa del sistema educativo nacional. Con un sistema predominantemente bajo su administración directa en todo el territorio nacional, la relación con los estados era más jerárquica y vertical que incluyente y concertada. En cambio a partir de la federalización, la instancia central tiene que ejercer sus atribuciones dentro de un marco jurídico que amplió las facultades de los estados en varias materias, entre las cuales sobresale la atención exclusiva de prestar los servicios de educación básica y normal en sus respectivos territorios.

Eso significó una nueva relación de coordinación, colaboración, intercambio de experiencias y articulación de los esfuerzos para el logro de la política educativa. Así, las áreas centrales tuvieron que emprender la tarea de construir una nueva relación con las administraciones educativas de los estados de las cuales dependen ahora la mayoría de escuelas públicas de educación básica del país, con el fin de asegurar que las normas realmente se cumplan y que los programas, materiales y diversos programas educativos nacionales lleguen a sus destinatarios y cumplan sus propósitos educativos.

Esta relación parece desarrollarse en dos vías: por un lado, con base en la inercia de la tradición centralista y, por el otro, mediante la construcción, sobre la marcha, de nuevas formas de articulación: negociaciones directas entre los titulares de las administraciones educativas de ambos niveles de gobierno, reuniones de los secretarios de educación estatales presididas por el titular federal, firma de convenios específicos entre la SEP y los gobiernos de los estados para poner en marcha en diversos programas nacionales (actualización docente, carrera magisterial, programas compensatorios), reuniones de titulares y equipos de las diversas dependencias federales con sus contrapartes estatales, programas conjuntos de capacitación y formación de cuadros técnicos y administrativos de los estados, entre otros.

En otras palabras, ambas partes se vieron ante la necesidad de desarrollar capacidades que antes no parecieron tan necesarias cuando el gobierno federal tenía simultáneamente la atribución de normar el sistema nacional de educación básica y la responsabilidad de administración directa. Es este sentido, ha sido indispensable profundizar en el desarrollo de mecanismos de retroalimentación, recopilación, procesamiento y análisis de información, y acrecentar la capacidad de conducción, concertación, coordinación y

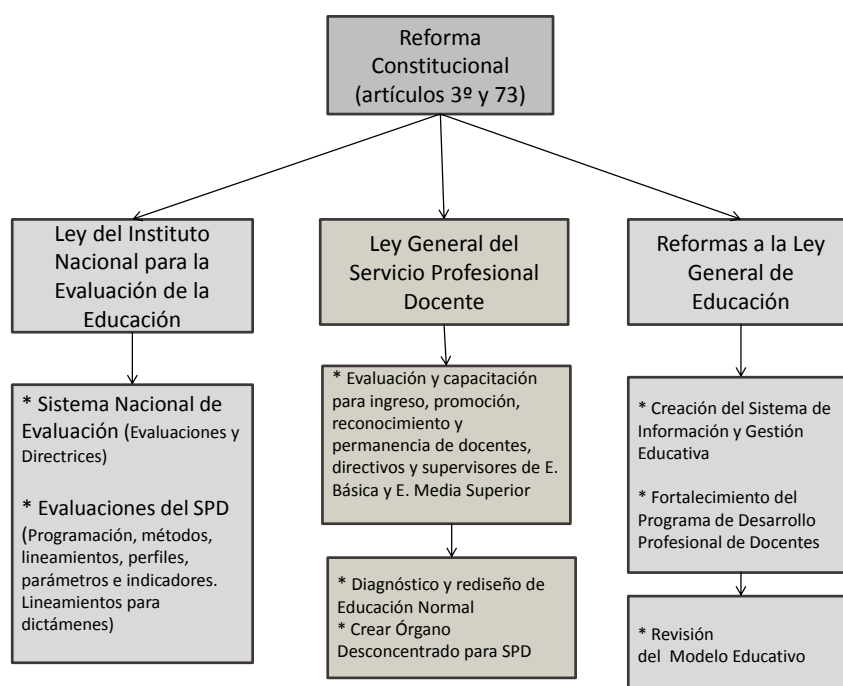
¹⁶⁵ Ayala Espino, José Luis. Op. Cit.

gestión, dentro de un espectro mucho más heterogéneo y descentralizado de instancias públicas, sociales y privadas que conforman el sistema y el entorno educativo¹⁶⁶.

En resumen, se continúa padeciendo una débil capacidad de conducción de los respectivos sistemas educativos y una carga excesiva de los asuntos políticos, administrativos, laborales y sindicales en la conducción/gestión, lo que forzosamente distrae la atención de los asuntos educativos, que deberían ser el centro de atención. Esta situación se refleja en una capacidad diferenciada de las administraciones educativas estatales para asumir sus nuevas responsabilidades educativas e, incluso, para aprovechar los diversos programas nacionales en beneficio del desarrollo educativo local.

2.2. Adecuación de leyes y reglamentos: la Reforma Educativa de 2013

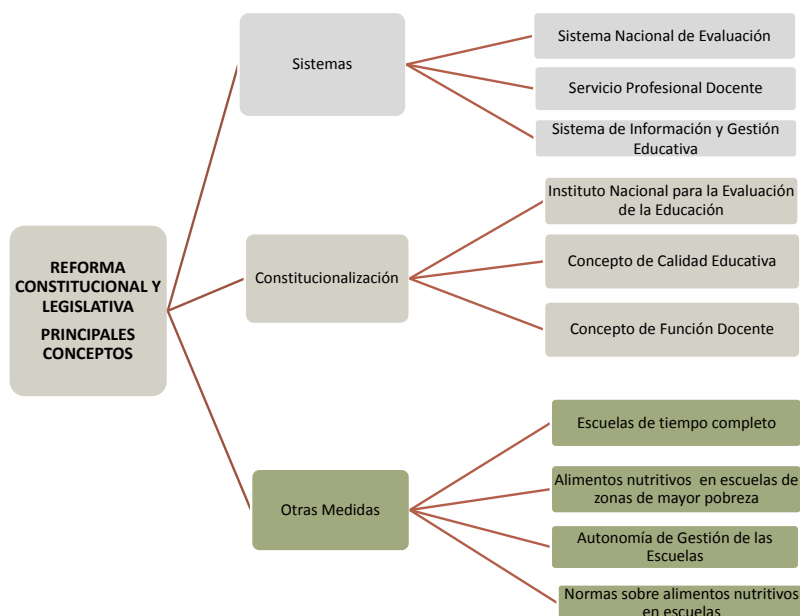
En 2013 se lleva a cabo una reforma educativa que mientras algunos calificaron de “gran calado” otros la circunscriben a un tema que en la práctica toca temas relacionados con la legislación y la normatividad, en especial la que regula el servicios profesional docente. De hecho, se crea una Ley del Servicios Profesional Docente (LSPD) y se reforman las Leyes General de Educación (LGE) y del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ley del INEE). Esta reforma legal y normativa trata de dar respuesta, desde la óptica del gobierno entrante y como parte del Pacto Político establecido con prácticamente todos los demás partidos, con relación a las opiniones desfavorables que prevalecen actualmente sobre la educación en México, y especialmente sobre el papel del sindicato.



Fuente: Tomado de UCE. SEP. Reforma Educativa. Reforma Constitucional y Legislativa.
Documento sin fecha distribuido en las reuniones con autoridades educativas estatales. Octubre de 2013

¹⁶⁶ Covarrubias, Oscar. Op. Cit.

En el aspecto más formal, la reforma educativa de 2013 eleva a rango constitucional que la educación debe ser de calidad y con equidad; aunque se reconocen diversas fallas en el sistema, se hace especial énfasis en “el papel fundamental” de los maestros en la educación, así como su capacitación permanente. Este aspecto ha sido de los más agudamente criticados, ya que parece que se carga hacia un solo factor el peso mayor de toda la provisión de un servicio tan importante.



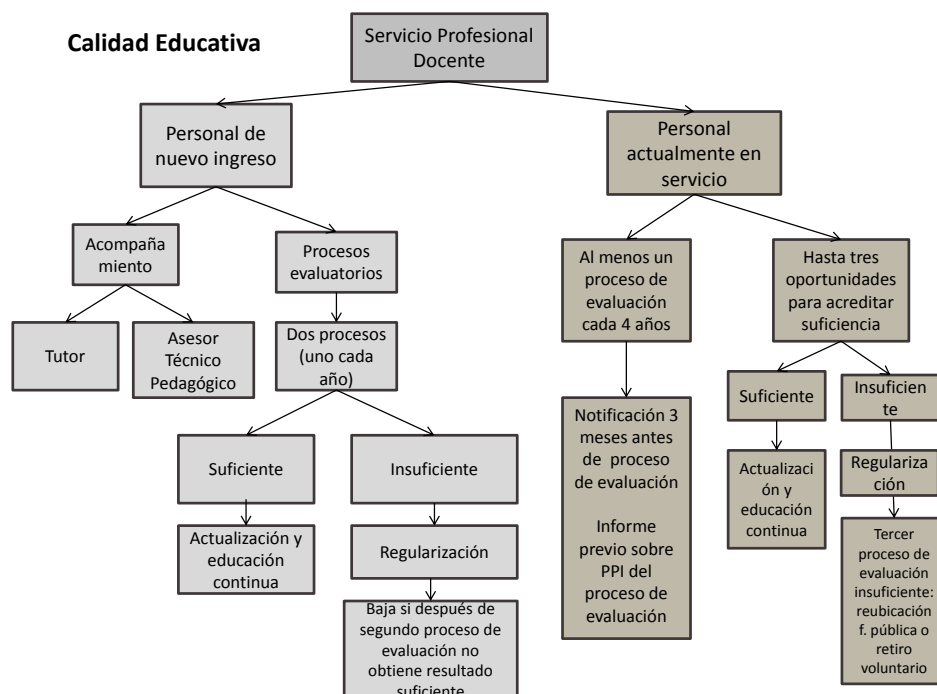
Fuente: Tomado de UCE. SEP. Reforma Educativa. Reforma Constitucional y Legislativa.
Documento sin fecha distribuido en las reuniones con autoridades educativas estatales.
Octubre de 2013

Así, se establece el Servicio Profesional Docente (SPD) dentro de la propia constitución para capacitar, formar y evaluar a los docentes, directores, supervisores, instalaciones, entre otros aspectos. Esto da un aspecto central a la reforma, ya que sucede lo que no pasa con otros sectores que se rigen por leyes específicas: llevara al principal instrumento jurídico del país la relación laboral con los maestros de educación básica y media superior.

La nueva legislación define la calidad como aquella característica que permite que los alumnos tengan mejores maestros, que pasen más tiempo en las escuelas, que dispongan de alimentos sanos y nutritivos, que cuenten con mejores libros y materiales y que las escuelas tengan instalaciones adecuadas y en buen estado, que es importante aunque más parecido a buenas intenciones en un país donde la mayor parte de las 220 mil escuelas de educación básica adolecen de mantenimiento, y en donde no son pocos los casos en que no existen ni siquiera condiciones mínimas necesarias.

Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad se crea el Sistema de Evaluación Educativa, encabezado básicamente por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, con un carácter autónomo, es decir, fuera de la influencia del ejecutivo. Un instrumento de estado prácticamente, que garantice la neutralidad, la especialización y el buen uso de las evaluaciones. Este Sistema –incluyendo al INEE, la SEP y las autoridades educativas estatales- deberá aportar lineamientos y directrices sobre el tipo y cantidad de

evaluaciones a realizar, identificar apoyos necesarios para que docentes y directivos desarrollen sus fortalezas y superen sus deficiencias. Esto aún está por verse, los docentes deberán ser evaluados en el 2015, y cada tres años sucesivamente, con la posibilidad de que si reprueban tres evaluaciones consecutivas serán reasignados a otras funciones no docentes.



Fuente: Tomado de UCE. SEP. Reforma Educativa. Reforma Constitucional y Legislativa. Documento sin fecha distribuido en las reuniones con autoridades educativas estatales. Octubre de 2013

Por su parte los supervisores y directivos quedan a cargo de la dirección de los procesos escolares y también son sujetos de evaluaciones. Caso especial son los primeros; se trata como veremos de un subsector del magisterio altamente gremializado y con edades avanzadas, quienes en la mayoría de los casos poco o nada han tenido que ver con actividades pedagógicas durante los últimos años, lo que hace difícil la tarea de involucrarlos nuevamente, y da pie a simulaciones que les permiten continuar percibiendo salarios que en muchos casos pueden alcanzar los tres mil euros al mes. Esto también dificulta la apuesta de muchas autoridades educativas para convencerlos del retiro.

Otro problema que ya se ha identificado es lo que pareciera un escaso compromiso de algunas autoridades locales: si bien la nueva legislación establece un concurso de oposición como única vía para el ingreso docente, para la promoción a puestos de dirección y supervisión, antes de que inicie la vigencia de esta legislación, muchos medios de comunicación en todo el país han dado cuenta de la asignación directa de plazas docentes en los últimos meses, tratando de acordar condiciones más idóneas entre los gobiernos de los estados y sus respectivas secciones sindicales antes de verse limitados por la nueva normatividad, o al menos una situación de confrontación directa que ponga en riesgo la estabilidad de los gobiernos subnacionales.

Otro dilema son los docentes comisionados, la legislación nueva señala la obligación de enviarlos frente a grupo. No obstante, si bien es cierto que muchos de ellos no realizan labores que den valor agregado al servicio, o de plano cobran sin trabajar, es también cierto que en muchos casos se encuentran ocupando puestos como funcionarios en las distintas Secretarías de Educación de los estados del país, llevando a cabo labores más de política educativa.

Esta situación es resultado del escaso número de plazas administrativas autorizadas en las últimas dos décadas, lo que propició este traslado de docentes a labores de formulación, dirección y operación de la política educativa, sin desconocer obviamente que en muchos casos existen procesos de corrupción y ejercicio deficiente del gasto en las entidades y la propia federación, ya que el mismo efecto ocurrió en la no descentralizada Administración Federal de Servicios Educativos del DF (AFSEDF). Para comenzar a atender este asunto, se llevó a cabo un censo de escuelas maestros y alumnos a fines de 2013, del que solo se han publicado cifras preliminares hasta este momento, y en la práctica ha dejado más dudas que aclarado lo que realmente sucede en los planteles.

Organizacionalmente, para llevar a cabo todo lo relacionado con la regulación del ingreso, permanencia y promoción de docentes, directivos y supervisores, se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), a la que se le asignaron además aspectos de formación docente, evaluación de la política educativa –conforme a los ámbitos de competencia definidos para el INEE- y la tarea de diseñar un nuevo programa de escalafón horizontal, que sustituya en los próximos años a Carrera Magisterial, el sistema vigente, que como veremos más adelante, se ha convertido en un esquema de estímulos que no está correspondido con un verdadero esfuerzo docente.,.

A la par que el SPD, se trata de introducir o fortalecer programas y acciones, muchos de ellos ya existentes en el sistema educativo; tal es el caso de Escuelas de Tiempo Completo, que alarga la jornada de cuatro a seis horas y atenderá durante el sexenio a unas 27 mil escuelas, poco más del 12% del total -donde un porcentaje ubicado en las zonas de más alta vulnerabilidad podrá contar con alimentos y una jornada de ocho horas-; la distribución de ordenadores y tabletas electrónicas a alumnos de 5° y 6° grados de todo el país –donde concluye la educación primaria en México-; el impulso a la autonomía escolar; la renovación de la infraestructura a través de Escuela Digna –un programa con al menos seis años de antecedente-; y la revitalización que se pretende hacer de los Consejos Técnico Escolares como órganos de decisión colegiada en las escuelas -aunque con facultades limitadas y no amplias como vimos que se ha hecho en otros países como Colombia, Chile o algunos de América Central-, y que hasta el momento solo prevén la participación de los docentes, y no de padres de familia o grupos interesados, para quienes se reservan los espacios de las tradicionales asociaciones de padres de familia, o en el mejor de los actos, de los Consejos escolares de participación Social que la propia SEP ha destacado que no funcionan en todas las escuelas del país; de hecho, es a principios de 2014 cuando se instala el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, encabezado por cierto por un ex - rector de la UNAM.

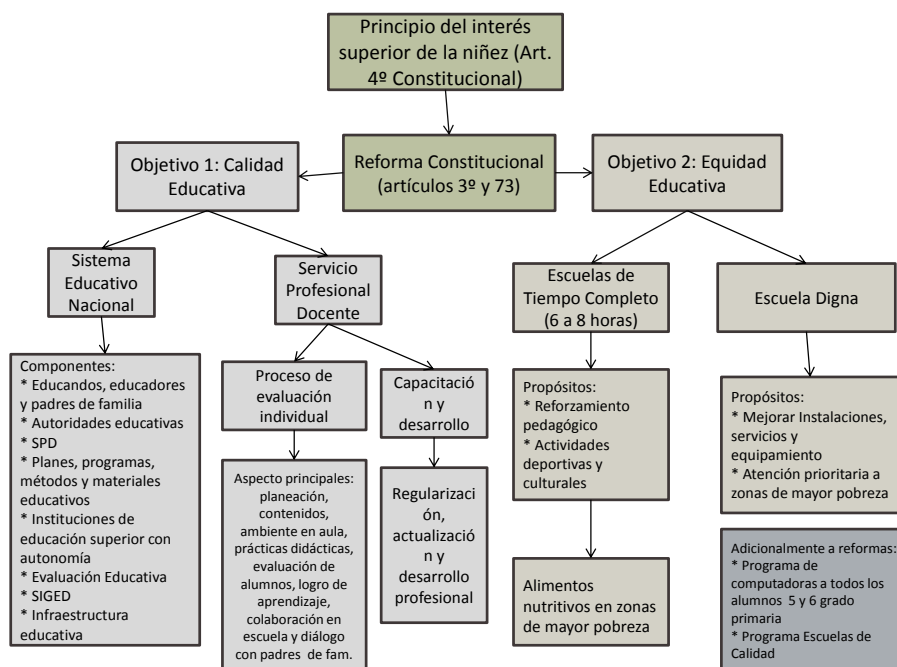
En lo que respecta a la coordinación con las autoridades educativas locales, la parte más formal de las relaciones intergubernamentales, las nuevas reformas no modifican sustantivamente los esquemas señalados en lo general, y es prácticamente en la recentralización de la nómina, bajo el argumento del gran desorden que existe, donde se

nota el cambio más sustantivo. Se señala que para efectos de revertir este desorden se crea un Fondo de Nómina Educativa (FONE) que sustituirá al FAEB del cual hemos hablado, y que será la federación quien pague directamente a los docentes, con la coordinación necesaria para que los estados reporten las incidencias cotidianas que suceden en las escuelas, que deben reflejarse en la nómina quincenal.

Es evidente que más allá de la connotación política que tiene esta medida, las limitantes de comunicación en nuestro país pondrán a prueba esta decisión. Muchos maestros aún cobran por cheque y no por transferencia electrónica; una parte significativa del país no está bancarizado; los problemas de conectividad de las escuelas son complejos y tardarán en el escenario más optimista dos o tres años en poder ser atendidos; el requisitado de formatos es otro factor de interés: por un lado, se trata de recudir las cargas administrativas de las escuelas y por otro se pide el envío de más información administrativa.

Se ha señalado que muchas escuelas tendrán la posibilidad de contar con personal para este tema, sin embargo, es imposible dejar de pensar en las casi 120 mil escuelas, de un total de 220 mil, que son planteles multigrado con un número de docentes reducido, quienes realizan esta labor, ya que muchas veces tampoco cuentan con un director formal sino un encargado.

A estos temas se agregan otros que aún están por verse, como son la prohibición de cuotas escolares obligatorias, asegurar la normalidad mínima en la asistencia a clases, evitando interrupciones por cualquier motivo, revisión de planes y programas –de hecho se han iniciado foros para la revisión del modelo educativo en educación básica y normal-, más tiempo para matemáticas y español, evaluaciones contextualizadas al entorno de los alumnos y maestros, entre otros.



Fuente: Tomado de UCE. SEP. Reforma Educativa. Reforma Constitucional y Legislativa. Documento sin fecha distribuido en las reuniones con autoridades educativas estatales. Octubre de 2013

Al tiempo que esto sucedía, el gobierno federal dio inicio paralelamente a lo pareciera el desmantelamiento del poder sindical, al menos de su cúpula, con la detención por diversos delitos de su líder vitalicia. En la práctica, si bien se desmontó parte de ese poder excesivo, la presencia sindical, sobre todo en las entidades del país, sigue presente, aunque con menor intensidad. No se escatima sin embargo que uno de los avances que quizás sin proponérselo ha logrado la actual reforma es evitar la serie de “mesas mixtas” SEP/Autoridades Educativas Locales-Sindicato, que prácticamente fueron el pan de cada día durante la última década y que limitaban, entorpecían o impulsaban programas que la dirigencia sindical consideraba favorables a sus objetivos, o que desde su particular punto de vista eran necesarios para redesarrollo educativo.

Capacidades de adecuación de leyes y reglamentos a nivel local

Como hemos visto, después de la federalización, todos los estados de la república reformaron sus respectivos marcos jurídicos educativos -constitucional, legislativo y reglamentario- con el fin de adecuarse al nuevo marco jurídico nacional de la educación, y crearon o desarrollaron sus respectivas administraciones educativas para asumir sus nuevas responsabilidades en el campo de la conducción y gestión de sus respectivos sistemas educativos estatales¹⁶⁷.

La evolución del marco jurídico y de las administraciones educativas en los estados ha sido muy desigual. Por un lado, si bien 27 estados cuentan con una Ley Estatal de Educación, la mayoría de ellos se limitó a reproducir en el ámbito estatal los contenidos esenciales de la LGE; la mitad de ellos no ha alcanzado una plena integración administrativa entre los sistema estatal y el transferido; y en muy pocos se ha avanzado en la transformación de la administración operativa más cercana la escuela. Paralelamente, otros han buscado ir más allá de la mera adecuación de su marco jurídico, con el fin de consolidar la regulación del conjunto de sus respectivos sistemas educativos estatales, desde preescolar hasta educación superior y, en algunos casos, también las instituciones de fomento y difusión de la cultura y el arte.

A demás a pesar de este desarrollo desigual, para casi la mitad de los estados - especialmente donde la educación básica era predominantemente federal- la federalización educativa marcó el nacimiento de una administración educativa propia. Asimismo, en la mayoría se han desarrollado algunas áreas que hasta antes de la federalización eran muy endebles o no existían, tales como las áreas de planeación, evaluación y dirección técnico pedagógica; además, en algunos estados se impulsaron algunas reformas en la gestión de los planteles.

En general, las reformas jurídicas y las administraciones educativas estatales se han desarrollado en el marco de una nueva distribución de atribuciones entre el gobierno federal y los estados, así como dentro de una serie de límites introducidos por la influencia sindical en el Acuerdo Nacional de 1992, la LGE de 1993 y sus contrapartes jurídico-normativas en cada una de las entidades federativas. Habría que recordar que el principal interés sindical

¹⁶⁷ En el cuadro sobre federalismo, aparece la fecha de publicación de las Leyes Estatales de Educación, así como la de los decretos de creación de los organismos descentralizados que asumieron los servicios educativos transferidos, donde fue necesario.

en la negociación de la federalización -tanto en el nuevo marco legislativo para la educación nacional como en el correspondiente a cada estado-, fueron el reconocimiento explícito de la representación nacional y local del sindicato, y la vigencia del marco jurídico laboral federal para los maestros transferidos, en equidad con los estatales. Desde 1992 las nuevas administraciones educativas han vivido una permanente e intensa negociación en dos frentes: con la SEP para delimitar las fronteras y los ámbitos de competencia y con el SNTE, para definir la estructura administrativa, la clasificación de los puestos de confianza y de base y las atribuciones y campos de influencia de la autoridad educativa y la representación sindical. Es decir, un cambio total con respecto a las relaciones intergubernamentales preexistentes.

Como vimos, esta negociación ha sido más intensa, y a veces conflictiva, en los estados que ya contaban con sus respectivos subsistemas de educación básica, y que después de la federalización tuvieron que asumir la responsabilidad administrativa de dos subsistemas. En estos casos, las administraciones estatales, además de tener una relación más compleja con la SEP, ha tenido que afrontar dos retos adicionales: la homologación de los sueldos, condiciones de trabajo, escalafones y prestaciones sociales, y la integración jurídica y administrativa de los dos subsistemas.

La homologación salarial ha tenido avances sustantivos –de hecho para la SEP es capítulo cerrado-, aunque persisten notables diferencias, derivadas de distintos escalafones, catálogos de puestos, y sobre todo de esquemas particulares de prestaciones laborales ¹⁶⁸. En estos casos la resistencia latente a la iniciativa proviene generalmente del personal transferido, y sobre todo, de sus respectivas instancias de representación sindical. Por el contrario, los problemas de homologación prácticamente no se presentan en la mitad de los estados de la república, en donde predominaba la educación impartida por la federación.

En suma, las reformas del marco jurídico estatal y el desarrollo de las administraciones educativas de los estados son muy desiguales y, en general, han estado sometidas a fuertes obstáculos político-sindicales, de tal manera que persisten fórmulas jurídicas y estructuras administrativas que podríamos calificar todavía de transición, y que son el resultado de negociaciones no acabadas entre los gobiernos estatales y la representación sindical del magisterio. Esto parece reproducirse con la homologación de las actuales reformas a la ley, mientras los congresos de 28 entidades prácticamente concluyeron esta actividad en el plazo establecido, al menos otras cuatro se retrasaron o han formulado propuestas que se contraponen con algunos puntos, o en general, con dichas reformas, sobresaliendo el caso de Oaxaca.

¹⁶⁸ En las respuestas al pliego nacional de demandas del SNTE de diversos años, la SEP confirma esta situación, aceptando no obstante que pueden existir diferencias en el total de las percepciones de los maestros federalizados y estatales, en función de diversas prestaciones particulares (como la jubilación dinámica en algunos estados, más días económicos, pago de despensas, ayudas para becas, etc.) preexistentes al momento de la federalización, y que no forman necesariamente parte del salario magisterial.

2.3. Aspectos organizacionales y patrón directivo en las estructuras educativas estatales

Aspectos organizacionales

Como se puede observar en el propio cuadro de Leyes y Programas Estatales, en el papel restarían solo ocho entidades con sistemas que no han sido integrados formalmente. Sin embargo, en la práctica se observan aún duplicidades en su operación. Asimismo, subsiste un divorcio en la administración de los docentes estatales y federalizados, que se refleja a través de Subsecretarías, Direcciones Generales, Direcciones y Departamentos específicos a cada uno de ellos, sobre todo en los niveles de supervisión e inspección. En las entidades que aún no integran formalmente ambos subsistemas, el sistema educativo opera con dos estructuras paralelas: la Secretaría de Educación y un organismo descentralizado, que en casos como Nayarit, Nuevo León o Sinaloa representan una matrícula, planta docente y escuelas, mayor al propio sistema estatal.

Existe un divorcio entre las tareas y funciones, con respecto a la estructura y puestos, lo que hace que se incremente la burocracia. También se observan diversos grados de desarticulación entre las áreas de planeación y las operativo-educativas, así como escasa colegialidad en la toma de decisiones, una gran cantidad de proyectos aislados sin definición, estrategias específicas, ni prioridades y metas concretas, los cuales ocupan una gran burocracia y, especialmente, maestros comisionados. Asimismo, en cada estado es diferente la ubicación –y la importancia- que se da a distintos programas federales, como la actualización docente, Carrera Magisterial, Escuelas de Calidad, etc.

En cuanto a los programas compensatorios nacionales, éstos operan con relativa eficacia. Si bien son dirigidos centralmente, la coordinación intergubernamental es esencial para que funcionen. Frecuentemente tienen dificultades para establecer una coordinación interinstitucional que permita una distribución adecuada y oportuna de los apoyos; asimismo, existe todavía una asignatura pendiente en lo que corresponde a su evaluación y, específicamente, al impacto que tienen en la mejoría de los indicadores relevantes para la educación –eficiencia y aprovechamiento escolar, por ejemplo-.¹⁶⁹

Un aspecto que es conveniente destacar, son los diversos intentos de reorganización que en los últimos años han venido teniendo las administraciones educativas estatales. Se habla de reestructuraciones orgánicas, las cuales sin embargo no coinciden necesariamente en la misma dirección, ni con las reformas federales; algunas se caracterizan por reducir e integrar funciones, mientras que otras parecen más bien tender a expandirse, de acuerdo a las nuevas responsabilidades que van adquiriendo. En general, no se observa un criterio homogéneo fundamentado en la mejora de la conducción/gestión, sino más bien diversos objetivos de carácter coyuntural y, no pocas veces, políticos.

¹⁶⁹ Adicionalmente, una pregunta interesante que subsiste, es que aún cuando logren un buen impacto, ¿qué tanto se ha avanzado en empatar la capacidad productiva de las zonas más deprimidas con el mejoramiento de los niveles educativos? Esto es fundamental para garantizar la absorción de una población más cualificada, el desarrollo de las comunidades y el mejoramiento de los niveles de vida que hagan posible reducir paulatinamente los apoyos compensatorios.

Por otra parte, en la generalidad de los casos se presenta una elevada injerencia sindical en los niveles operativos de supervisión, misma que como se verá más adelante, asciende en muchos casos hasta posiciones con mayor peso en la toma de decisiones, con los consecuentes efectos negativos en la conducción/gestión de la educación.

En general se observan aspectos como:

- Predominancia partidista y/o gremial en la conformación de los cuadros del sistema educativo.
- Irregularidades en la asignación de plazas docentes, a pesar de que existe desde hace varios años un concurso nacional de asignación.¹⁷⁰
- Interrupción frecuente de clases por agitación político-sindical.
- Predominancia sindical en las estructuras operativas del sistema educativo.
- Intereses propios de las secciones locales.

Patrón directivo y formación

Integración de equipos directivos estatales para gerenciar la descentralización

Casi todos los estados han tenido dificultades para integrar y dar permanencia a los cuadros técnicos para el sector, sobre todo en aquellas materias en que se requiere una formación y experiencia de carácter técnico muy especializado como son las de conducción/gestión y planeación, evaluación, diseño e implantación curricular, actualización magisterial, etc. Las principales dificultades para ello se deben a que se trata de campos en los que escasea el personal calificado y, además, no existe la normatividad, estructura y organización administrativa que garantice el reclutamiento de los mejores, su permanencia y expectativas de movilidad ascendente en el servicio, ofreciéndoles buenas condiciones de trabajo y una remuneración decorosa y, sobre todo, que los ponga a salvo de los cambios de administración. Además, cuando se ha conseguido reunir cuadros técnicos calificados, resulta muy difícil integrarlos a los diversos ámbitos y niveles de la administración local por diferencias en las perspectivas y la formación con relación al resto del personal.

En los mandos superiores encontramos equipos técnicos conformados de una manera muy heterogénea. Un segmento está integrado con profesionistas muchas veces ajenos, y en no pocas ocasiones, sin experiencia previa en la conducción/gestión educativa, quienes se incorporan al margen de las líneas tradicionales de autoridad al equipo de trabajo del secretario o subsecretario en turno y suelen abandonar el cargo junto con el funcionario que lo designó, o si encuentran mejores ofertas de empleo en otras áreas de la administración pública o en el sector privado. Sin embargo, hay dos elementos al menos que pueden

¹⁷⁰ Si bien se reconoce que este concurso ha ido avanzando paulatinamente, algo que se desprende a primera vista del análisis de la convocatoria, es que si bien los criterios generales a nivel nacional son los mismos, al particularizar en los anexos técnicos que elabora cada entidad, se añaden criterios locales que muestran grandes diferencias entre sí, lo que al final resulta en parámetros distintos para un mismo proceso de selección, y que no necesariamente son solo resultado de condiciones locales, sino de presiones político-sindicales.

aportar en su favor: a) el incremento de la permanencia en el puesto, tanto del titular federal como estatal, que se observa a partir de la federalización¹⁷¹ y b) la renovación de ideas y prácticas de conducción/gestión que potencialmente pueden generar en las estructuras educativas locales.

Otros elementos de los equipos técnicos, la mayoría son maestros de educación básica y normal (de grupo, directores y supervisores), quienes solicitan licencia en sus cargos de base con el fin de ocupar temporalmente otros de confianza. Aunque no tanto como el personal externo, el de base suele tener también una fuerte movilidad, tanto por la variación de las circunstancias políticas que los llevaron a desempeñar funciones técnicas, como porque, a menudo, les resulta más conveniente regresar a sus cargos de origen, en tanto el desempeño de sus funciones técnicas no les es siempre reconocido para fines de escalafón, dentro de la carrera magisterial o en última instancia, en su carrera gremial.

La formación, permanencia e integración de los equipos técnicos se encuentra sometida permanentemente a factores políticos o de otro tipo que deberían ser ajenos a esta función. Además, existe una dificultad adicional: no se sabe cuántos, quiénes, y como son los miembros de sus equipos por qué la información se encuentra muy segmentada en las escuelas, las inspecciones de zona, las jefaturas de sector, en las oficinas centrales de cada nivel o modalidad, y las coordinaciones de los diversos programas específicos. Sin embargo, es reconocido por las propias autoridades educativas estatales que después de la federalización el número de maestros comisionados aumentó considerablemente.

Desde el punto de vista de algunos funcionarios de la SEP¹⁷², una de las principales dificultades que enfrentaron durante el desempeño de sus atribuciones con las administraciones educativas de los estados fue la debilidad de los cuadros técnicos estatales en las distintas áreas y niveles de la estructura administrativa. Señalan, entre otros, la falta de idoneidad de dichos cuadros debido que su designación obedece a factores con frecuencia extraños al perfil profesional que se requiere para el desempeño de funciones especializadas; su débil y desigual inserción en las estructuras administrativas; sus altas tasas de rotación, que dificultan la capacitación y una articulación intergubernamental estable y fructífera. La mayoría de sus problemas están relacionados con la falta de un marco normativo que garantice el ingreso, la permanencia y la movilidad dentro de cada una de las áreas que requieren de una mayor especialización. Estas deficiencias fueron detectadas por funcionarios federales en diversos campos como las áreas estatales de conducción/gestión, evaluación, planeación y programación presupuestal, actualización docente y el apoyo técnico pedagógico.

Estudios formulados por diversos académicos confirman esta percepción sobre las limitaciones de los equipos técnicos estatales y dan cuenta de los esfuerzos que han tratado de instrumentar las administraciones locales para depurar, reconfigurar e integrar estos

¹⁷¹ PREAL. ¿Cuanto duran los ministros de educación en América Latina?. En Formas y Reformas de la Educación. Serie Políticas. Santiago de Chile. Julio 2002. Año 4/No.12. En: www.preal.org

¹⁷² Ver los comentarios de Alba Martínez Olivé (PRONAP), Rodolfo Ramírez (Gestión Escolar), Edmundo Salas (CONAFE), entre otros, en la Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000. SEP. México, 2000.

cuadros dentro de la estructura administrativa formal¹⁷³.

Estos factores explican en buena medida porqué los estados a pesar de los avances experimentados en la última década, siguen padeciendo una débil capacidad para la conducción de sus sistemas educativos y el apoyo técnico pedagógico a sus escuelas y por qué la gran mayoría de los proyectos de innovación siguen produciéndose en las oficinas centrales de la administración educativa federal, con una mínima participación estatal. Esto sin dejar de reconocer los avances de los últimos 15 años y especialmente el crecimiento de la investigación educativa en las entidades federativas.

Perfil de los Equipos que conducen el sistema educativo

Un primer acercamiento a las características de los recursos humanos para la conducción/gestión educativa, parecen indicar que se están produciendo cambios importantes en las plantillas de la administración pública local, así como en las modalidades de trabajo. La expansión de la educación superior y las estrategias para la incorporación de personal más calificado permite afirmar que ha habido una mejora en los perfiles técnicos. Las reformas en la educación también han propiciado la incorporación de formas de organización del trabajo más flexibles.

No obstante, según se testimonia en las discusiones que llevan a cabo en diversos foros, los especialistas sobre el tema y el personal involucrado en la conducción de la educación¹⁷⁴, coinciden en que aún persisten inercias en la designación y desempeño de los funcionarios, combinándose con problemas de nueva generación. En general, podemos destacar las siguientes:

- La definición de funciones y los organigramas de las administraciones continúan presentando poca flexibilidad.
- La calificación promedio de los funcionarios públicos se ha elevado, pero aún no resulta adecuada a las nuevas exigencias planteadas por los procesos de transformación en la educación.
- Persisten prácticas de conducción/gestión moldeadas en el paradigma de control burocrático y rasgos clientelares en los mecanismos de acceso a los puestos de la

173 Ver por ejemplo los estudios de Gómez Álvarez, David. Educar en el federalismo. La política de descentralización educativa en México. Universidad de Guadalajara. ITESO. SEP. 2000; Calvo, Beatriz. Descentralización educativa y alternancia política en Chihuahua. En Modernización Educativa y Cambio Institucional en el Norte de México. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México, 1999; Víctor Manuel Alejandro Espinosa, Coord.; Ilse, Norma. La federalización educativa y el SNTE en Guanajuato y Tlaxcala: un estudio comparativo, Tesis de maestría del Instituto José María Luis Mora, México 1998; Santizo, Claudia. Las perspectivas del nuevo federalismo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato, y San Luis Potosí. CIDE.2000; Fierro, Cecilia y Tapia, Guillermo. Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato, en Federalización e innovación educativa en México. María del Carmen Pardo, Coord. El Colegio de México, 1999.

174 SEP. La Gestión Educativa en los Estados: Algunas reflexiones. Documento de trabajo elaborado por la Subsecretaría de Planeación y Coordinación, la Coordinación General de Representaciones de la SEP en los Estados y la Unidad de Desarrollo Educativo. México. 1999; y Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP). La Formación de los Recursos Humanos para la Educación en América Latina. Informe del Foro. Buenos Aires, 11 y 12 de noviembre de 1998.

administración pública. Sin embargo, algunos estados han implementado estrategias de incorporación de personal más calificado a través de proyectos específicos, y/o a través de mecanismos más transparentes (concursos).

- Las administraciones tienen inconvenientes técnicos para precisar sus necesidades de formación, entre otros motivos, porque los perfiles no se encuentran bien definidos y además están en proceso continuo de cambio.
- Todavía se registra cierta dificultad para identificar quienes están en condiciones técnicas y políticas para atender la formación de los funcionarios y directivos escolares. Las universidades parecen seguir muy lejanas y las escuelas normales muestran ventajas insuficientes.
- En los diagnósticos institucionales se percibe la tendencia a repetir propuestas pedagógicas, más que innovaciones desde el punto de vista de la planeación y la conducción/gestión.
- No pocas veces la incorporación de tecnologías organizacionales y administrativas se realiza sin percibir claramente cuál es el problema que se pretende solucionar, las metas a alcanzar y los efectos que pueden tener en la organización.
- Se observan dificultades para incorporar el conocimiento elaborado por la investigación social a los procesos de toma de decisiones y de programación de políticas educativas.
- De manera similar, existen problemas para incorporar sistemática y formalmente a otros agentes sociales en los procesos de diseño de la política educativa, en la toma de decisiones, la operación y evaluación de los programas educativos.
- Los miembros de cada grupo/nivel de las administraciones –federal, estatal y municipal- tienden a concebir que la necesidad de formación se encuentra en los niveles inferiores, a ello se suma la falta de conciencia sobre las propias limitaciones profesionales.

Acciones para la formación directiva¹⁷⁵

En las acciones realizadas tanto a nivel federal como en las administraciones estatales, podemos observar lo que parece delinearse como un modelo predominante de formación de recursos humanos para la conducción/gestión con rasgos muy específicos -que combinan resabios del centralismo con nuevas características-, que es necesario evaluar y reorientar. Sus principales rasgos son los siguientes:

¹⁷⁵ En el Diccionario de las Ciencias de la Educación, Nacif define que la formación del hombre se da por medio de una influencia externa consciente o inconsciente, o por un estímulo que si bien proviene de algo que no es el individuo mismo, suscita en él una voluntad de desarrollo autónomo. A este respecto, B. Honore en “Para una teoría de la formación” 1980, destaca que la formación puede ser concebida como una actividad para la cual se buscan las condiciones para que un saber recibido del exterior, luego de interiorizado por el individuo, pueda ser superado y exteriorizado de nuevo, bajo una nueva forma, enriquecido con un nuevo significado. Esto es plenamente diferenciado con lo que el propio Diccionario define como capacitación, a la cual conceptualiza como la aptitud de preparación concreta para la realización de una tarea específica que suele evaluarse mediante exámenes o la ejecución en una situación concreta. Para este documento, es evidente que nos referiremos a la formación de funcionarios públicos orientados a la gestión del sector educativo en sus diferentes niveles e instancias.

- La formación parece más centrada en el saber técnico y la teoría, sobre todo pedagógica, que en cuestiones fundamentadas en las propuestas de la nueva gestión pública, la teoría de la organización y las relaciones intergubernamentales.
- Continúa prevaleciendo un enfoque centralizado para llevar a cabo la planeación y conducción/gestión del sistema educativo y, especialmente, para la formulación de la política y los programas. Hay poco espacio para lo local y sobre todo para la relación entre niveles de gobierno. Aún no se considera en los cursos de formación directiva la necesidad de atender sistemáticamente lo relativo a la coordinación, cooperación y decisión colegiada con otros actores no gubernamentales que participan en el proceso educativo.
- Va más desde el punto vista de la oferta educativa –y sus capacidades actuales- que desde las necesidades reales que demanda la sociedad en general, y el sistema educativo en particular.
- Con énfasis en el perfil que se desea tenga el funcionario, sin reconocer en la mayoría de los casos el punto de partida, esto es, el cuerpo de saberes, creencias, valores y actitudes que portan los sujetos a formar.
- Con poca relación con las funciones y roles que efectivamente desempeñan los funcionarios en la conducción/gestión, es decir de su papel formal y real en el proceso educativo. Esto nos vuelve a acomodar en el espacio de las relaciones intergubernamentales: el rol que juega cada funcionario y las relaciones que mantiene con otros funcionarios o agentes sociales que intervienen en el proceso educativo, y que toman decisiones cotidianas que afectan a este.
- Con una concepción reducida de modernización, entendida casi únicamente como la introducción de nuevas tecnologías, y no en una visión integral de la conducción/gestión del proceso educativo y su interacción con la sociedad a la que sirve, que incluya no sólo lo expresamente técnico-pedagógico, sino todo lo relacionado con la hechura, direccionamiento y evaluación de la política educativa.
- Sin la suficiente interconexión entre las propuestas de cambio de las administraciones federal, estatal y municipal.
- Reactiva en muchos casos a estímulos coyunturales provenientes de fuera de la esfera gubernamental –casi siempre de moda-, más que a cambios pensados y evaluados que tiendan a generar situaciones permanentes para mejorar la eficiencia en la conducción y provisión del servicio educativo.
- Casi se ha circunscrito la formación de recursos humanos a una modalidad cómoda pero limitada: los cursos de capacitación. Aún existe un potencial para explotar más los recursos relacionados con el aprovechamiento del saber social generado en las instituciones de educación superior y la derrama de conocimiento que significan las asesorías y proyectos especiales desarrollados por despachos y organismos nacionales o internacionales, y otras opciones como las estadías y los intercambios de funcionarios entre diferentes niveles de gobierno para la formulación de proyectos específicos.
- Con poca atención a estrategias de multiplicación de la propuesta, como sería el caso de la formación de formadores.
- Con sujetos de aprendizaje difícilmente involucrados, como es el caso de directores y supervisores, cuyo principal agente de interlocución y formación –más política que administrativa- sigue siendo el organismo gremial.

En términos generales, podemos observar que a pesar de que existen avances, aún se observa que las principales estrategias de formación van encaminadas a atender aspectos específicos de cada nivel de gobierno, federal, estatal y municipal, a pesar de que es evidente que la acción coordinada entre los establecimientos educativos, las

administraciones locales y el nivel federal constituye uno de los aspectos esenciales y más problemáticos para la conducción/gestión educativa. En este sentido, es difícil todavía reconocer propuestas de formación directiva que atiendan este aspecto, proponiendo estrategias de formación simultánea y articulada de agentes de los tres niveles.

Lo anterior nos lleva a que la formación de recursos humano debe incluir un fuerte componente relacional. El desempeño de la conducción/gestión educativa reclama tanto el dominio de aspectos técnicos, como el desarrollo de competencias como el liderazgo, la capacidad de negociación y el compromiso para la solución de problemas, con una participación activa de cada vez más agentes externos, en el proceso de diseño, implementación y evaluación de los programas educativos.

Otro elemento a considerar, es que las estrategias de formación que emplean los cursos de capacitación como modalidad principal, resultan insuficientes. Para la mayoría de quienes gestionan la educación, es necesario diversificar las modalidades de enseñanza y los contenidos de los espacios formativos que se brindan a los funcionarios del área, atendiendo los problemas reales que los procesos de transformación enfrentan.

Una última reflexión se refiere a la necesidad de establecer metas concretas en los procesos de formación. La experiencia indica que invertir en procesos de formación de recursos humanos de calidad a todos los niveles supone una gestión ágil de los recursos y metas claras. La inclusión de proyectos conjuntos (federación-estados-organismos privados nacionales e internacionales, por ejemplo) como una modalidad para introducir cambios en las administraciones burocráticas favorece cierta rapidez y flexibilidad en la gestión de los recursos pero requiere una visión estratégica y la definición de criterios de calidad.

2.4. Planeación y formulación intergubernamental de políticas

Planeación educativa en el nivel local

En cuanto a las capacidades de planeación y conducción del proceso educativo que han alcanzado las entidades, se observan diferencias de estado a estado; algunos autores señalan en primera instancia que los estados del norte del país muestran una conformación de equipos mejor capacitados que las entidades del sur de la República¹⁷⁶. Sin embargo, en términos generales, es posible establecer que las administraciones educativas estatales se han concretado en la mayoría de los casos a incrementar la cobertura y tratar de dar cumplimiento a los lineamientos que la federación establece, con el fin de asegurar un flujo presupuestal constante, más que a buscar acciones que permitan mejorar la calidad, generar iniciativas locales o incentivar la investigación, la planeación, la administración, y la aplicación de innovaciones pedagógicas.

En general, los estados han heredado estructuras orgánicas que resultan disfuncionales; en la mayoría de los casos ha aumentado la burocracia, más propiciada por factores ajenos a la educación -intereses políticos, gremiales, etc.-, que en apoyo a los programas educativos. La mayoría de las estructuras educativas han crecido añadiendo tareas, más con un criterio de inmediatez, que con base en un análisis de funciones y planeación de mediano y largo plazo. Difícilmente han podido conjuntar la capacidad institucional y los recursos

¹⁷⁶ Barba, Bonifacio, Coord. SEP. Op. Cit.

materiales y humanos que les permitan asumir con creatividad las nuevas tareas y, frecuentemente, entran en conflicto con autoridades centrales por demanda de recursos y de personal para asumir éstas.

Como consecuencia, otro elemento que denotan las dependencias estatales de educación, son los diversos grados de desarticulación entre las áreas que desarrollan la planeación y las actividades operativas. Es evidente que más que planeación como tal, la principal preocupación de las autoridades estatales está en un proceso de presupuestación que permita garantizar los recursos para el siguiente ciclo.

Esto se refleja en estructuras que duplican funciones, niveles jerárquicos que no se respetan, un gran número de funcionarios dependientes del titular, toma de decisiones unilateral, poca colegialidad en este proceso y muchas veces con base en aspectos extra-educativos, situación que se traspasa también al manejo de los programas federales.

Algunos de los principales problemas que esto trae consigo son:

- Retrasos en la ejecución de los programas;
- Improvisación en la operación de los servicios por falta de conocimiento y experiencia sobre el sector;
- Dificultades y retraso en la liberación y entrega de recursos financieros a las dependencias educativas por parte de las áreas estatales de finanzas;
- Lentitud en la toma de decisiones y en la instrumentación de las políticas y programas educativos;
- Problemas de coordinación entre las instancias centrales y regionales, así como entre subsistemas;
- Problemas en la supervisión escolar, donde los supervisores -como se verá más adelante- son propuestos por el SNTE convirtiéndose en juez y parte a la vez;
- Deficiencias serias en la planeación y organización de los servicios educativos.

Asimismo, no son pocas las entidades que no se apegan puntualmente a las líneas de política nacional y, muchas veces, la importancia que se da a cada uno de los programas educativos varía en función del titular en turno o de los beneficios políticos y/o gremiales que puede generar. De esta manera en cada estado difiere la ubicación –desde un departamento hasta una subsecretaría- que se da a programas de relevancia como los Centros de Maestros, Carrera Magisterial, gestión escolar, distribución de libros de texto, telesecundarias, participación social, educación para adultos, etc. Igual suerte corren los organismos descentralizados estatales de construcción de espacios educativos que aún cuando deben estar vinculados al sector, en algunas entidades se les ha subordinado a las áreas locales de obras públicas. Esta problemática se refleja necesariamente en el conflicto natural que se genera entre el sistema educativo y la población local, que no ve resultados concretos de las reformas, atribuyéndolo a la ineficacia y lentitud de la administración estatal o en última instancia a la poca efectividad de las políticas educativas a nivel federal.

Planes Educativos Estatales

Como hemos visto, la mayoría de los estados cuentan con Programas de Desarrollo Educativo o al menos líneas específicas en sus respectivos planes estatales de desarrollo. No obstante muchos de esos Programas carecen de una visión integral y se basan en diagnósticos poco sustentados. La mayoría establece metas demasiado generales y difíciles de cuantificar, por lo que es poco menos que imposible medir su impacto real en materia de cobertura, calidad y equidad. Aun cuando varios de esos programas están bien escritos y recuperan experiencias nacionales e internacionales, carecen muchas veces de líneas operativas que sean pertinentes con sus realidades educativas, por lo que su instrumentación queda a la interpretación de los mandos inferiores, quienes ejecutan y desarrollan los programas de acuerdo a sus propios criterios e intereses.

En la práctica, los programas son poco conocidos por los propios funcionarios y menos por los directores escolares y maestros, lo que hace que predominen las inercias en el quehacer educativo cotidiano y sea difícil la aplicación de los cambios y propósitos que establecen los planes y programas. Asimismo, sólo algunos de estos Programas Estatales de Educación incluyen entre sus líneas de acción la reestructuración orgánica de la estructura educativa, la actualización de la normatividad y la realización de un diagnóstico inicial de la situación de la educación en el estado, como base de reorganización. Es indispensable que los programas estatales educativos se fundamenten en un diagnóstico realista que permita la estructuración integral del sistema educativo en la entidad y que se plantee metas viables y medibles. Un aspecto básico, es la existencia de un sistema de evaluación, no sólo educativa, sino a nivel institucional. Asimismo, deben establecer una línea general de política educativa de desarrollo y establecer claramente las limitantes y potencialidades con que se cuenta.

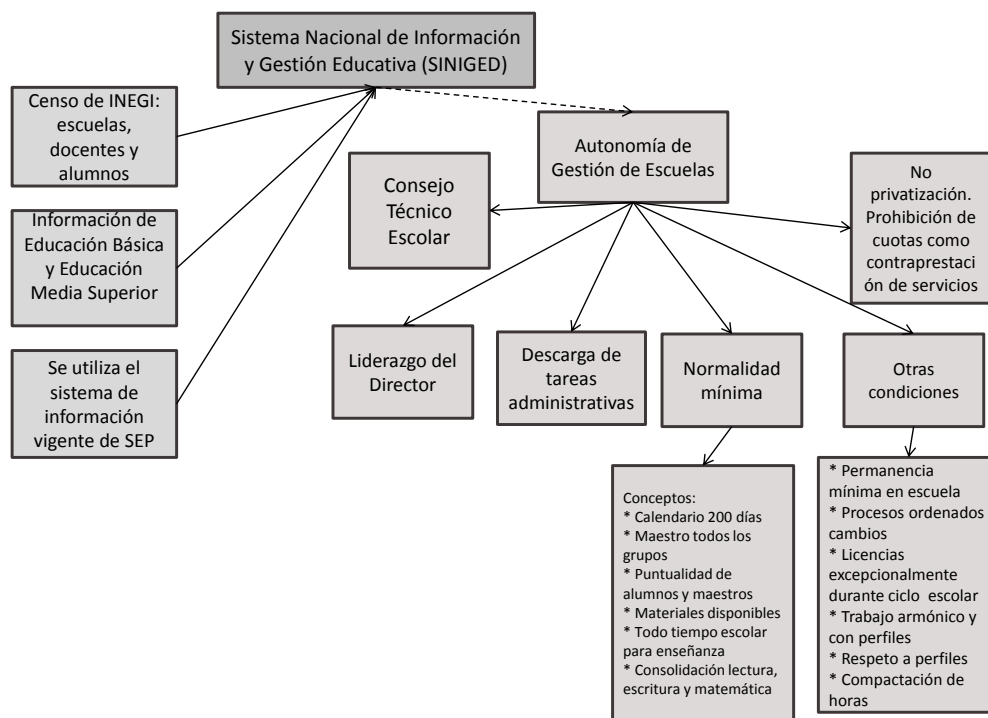
Si bien las Reglas de Operación (DOF, Op. Cit. SEP/SHCP) para la asignación de recursos federales en 2014 ya consideran la elaboración de un plan mínimo, una Estrategia Estatal, para la educación básica, es muy pronto para saber que resultados tendrá.

Sistemas estatales de información estadística.

El proceso de integración que ha impulsado la SEP en materia presupuestal (SIAP/SEP) y geoinformática (GEOSEP) es casi una realidad, pero se hace mecánicamente y, sobre todo, para cumplir con los requerimientos del proceso de presupuestación y no necesariamente para efectos de una planeación estratégica del sistema educativo. Pocos estados utilizan este insumo para hacer una verdadera planeación de mediano y largo plazo. Caso similar es el registro de alumnos a partir de la CURP que avanza lentamente y, en general, no se aprecia su potencial para, a partir de ella, crear un registro continuo e individualizado de alumnos.

Algunos estados se plantean la posibilidad de construir ambiciosos sistemas de información, pero sin una definición de su concepción, alcances, diseño y tiempo de instrumentación para utilizarla, así como integrarse al sistema nacional. La necesidad de consolidar este aspecto para efectos tanto de evaluación como de planeación, es un requisito indispensable para la conducción de la política educativa. La exigencia de ley ya plantea esta necesidad en la reciente reforma, habrá que ver como se cristaliza esta en lo

que será el Sistema Nacional de Información y Gestión Educativa (SINIGED), que la SEP detalla como sigue:



Fuente: Tomado de UCE. SEP. Reforma Educativa. Reforma Constitucional y Legislativa. Documento sin fecha distribuido en las reuniones con autoridades educativas estatales. Octubre de 2013

Evaluación

La evaluación educativa descansa casi por completo en las acciones que realiza la Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEPE) de la SEP y, recientemente, en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Pocas entidades realizan este tipo de actividades, y generalmente son aplicadas a universos específicos y con objetivos poco generalizables. Estas actividades se verán reforzadas federalmente en los próximos años con las atribuciones y la autonomía otorgada al INEE, y las modificaciones en la coordinación que se espera exista con las autoridades locales. No obstante, queda poco espacio para propuestas locales de evaluación; todo parece indicar que las evaluaciones consideraran ahora contextos locales, pero desde la perspectiva nacional.

No se ha consolidado una cultura de la evaluación en los estados, ni la instancia que diseñe, ordene los esfuerzos, y lleve a cabo las tareas de evaluación, no tan sólo académica, sino institucional, que permita analizar la situación actual de los sistemas educativos locales y planear su desarrollo. Las instituciones estatales que han sido creadas, lo hacen más a partir de un modelo similar en funciones al central que con un proyecto propio -con una concepción, diseño y alcances adecuados a su propia realidad- y casi por completo orientados hacia lo pedagógico.

Aún los resultados que se generan a partir de las evaluaciones que desarrolla la SEP son poco utilizados para la planeación. Una queja común no solo de las autoridades estatales sino de la sociedad en general, ha sido la poca frecuencia y escaso detalle con que estas son publicadas, lo que se trató de atender en los últimos años con la publicación oportuna de los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), un examen que se aplica en la educación básica y la media superior, y que trata de medir las aptitudes y competencias de los educandos.

A partir de un acuerdo del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, se diseñó este instrumento de evaluación para unificar las distintas aplicaciones que realiza la SEP en todo el país. La primera aplicación de esta herramienta se llevó a cabo en mayo de 2006, coincidiendo con las fechas de evaluación del factor de Aprovechamiento Escolar de Carrera Magisterial, sustituyéndola en el caso de la educación primaria. Este esfuerzo no pudo ser consolidado, y su valoración como evaluación universal no resultó del todo satisfactorio con el cambio de gobierno.¹⁷⁷

Se ha decidido y revisarlo y no aplicarlo anualmente; se señala que se procedió precipitadamente sin tener un diagnóstico real sobre sus bondades y dar origen a la corrupción del propio instrumento, al asociarlo a estímulos en monetario. Esto, igualmente cuestionable –ya que en muchos países se tienen prácticas similares–, es materia de discusiones entre expertos todavía.

Es importante crear una cultura de la evaluación y de investigación para el aprendizaje, tanto en las instituciones como en la sociedad. El impacto que logre una reforma de este tipo estará en función del diseño de sistemas de seguimiento, indicadores de gestión e instrumentos plenamente validados para medir sus resultados. La consolidación de los sistemas de evaluación estatal, la colaboración con áreas centrales y entre estados e instituciones regionales o locales, puede apoyar la construcción de un referente para comparar los resultados alcanzados por la política educativa, de manera integral, no solo en su aspecto diagnóstico.

2.5. La participación social en el diseño y conducción de la política educativa

Históricamente ha sido limitada la participación de los padres de familia, y generalmente más orientada a la participación de las comunidades y de las organizaciones sociales en la educación pública debido a varios factores, entre otros: la expansión fuertemente centralizada de la educación primaria, que dificultó y a veces hizo imposible la participación de los padres y las comunidades; la reserva profesional y sindical del magisterio, quienes suelen ver en la intervención de los padres de familia una intromisión en los asuntos que ellos consideran específicamente magisteriales; el carácter laico de la educación, cuyos partidarios más radicales identificaban la participación de la iglesia, por

¹⁷⁷ Una de las críticas principales a ENLACE es su limitado alcance al medir solo competencias en español y matemáticas; por ello se añadieron en los últimos dos años las relacionadas con la educación cívica y se pretende abrir la evaluación a otros campos del conocimiento. Es evidente sin embargo que ENLACE solo puede ser el inicio de un esfuerzo mayor de evaluación que de luces sobre las causas de la problemática educativa.

ejemplo, con una intromisión religiosa; y las fuertes restricciones que por muchos años se impusieron a la participación privada en la educación. Todos estos factores contribuyeron a que no sólo en la práctica, sino también en las disposiciones legislativas y reglamentarias, la participación de padres, comunidades, organizaciones sociales y particulares estuviera fuertemente limitada.

Igualmente, por varias décadas también fue muy débil la participación de las autoridades municipales y estatales, sobre todo en los estados donde las administraciones locales eran desplazadas por el sistema educativo federal en expansión continua. La mayoría de esos gobiernos se limitaban a demandar al gobierno federal – muchas veces con la intervención del SNTE- el establecimiento o ampliación de los planteles federales en sus territorios. En general, las entidades no tenían casi ninguna participación y está era todavía más limitada en lo que se refiere a la definición de las políticas y programas de carácter nacional.

Junto a la centralización de la educación básica, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se desarrolló como una organización también fuertemente centralizada y prácticamente única, que se convirtió en el principal interlocutor del Estado en asuntos educativos, especialmente en educación básica y normal. Esto contribuyó a profundizar el aislamiento entre los mandos superiores de la administración educativa nacional y las escuelas, y entre estas y los distintos sectores de la sociedad, incluidos los padres familia y las comunidades.

A pesar de que se observan avances, podemos decir que la participación en la educación de otros actores distintos al gubernamental, no es todavía sistemática y no se da en todo el proceso de formulación, conducción/gestión y evaluación de la política pública. Al respecto, Pablo Latapí destaca que “aunque hay lugar para diversas apreciaciones sobre la viabilidad de esta política en los términos en los que ha sido formulada, críticamente hay que asentar que en este caso ni siquiera se ha logrado mantener lo ‘fundamental’ establecido en el ANMEB (y en el convenio firmado un año después sobre participación social). El andamiaje de los Consejos de Participación Social establecidos en la LGE ha resultado inoperante y los intentos por reactivarlos poco eficaces. Se observa que empiezan a funcionar una gran variedad de proyectos, a diversos niveles y promovidos por distintas instancias que intentan estimular la participación de los padres de familia en las escuelas de sus hijos, la sensibilización de directores y maestros para que acepten esa participación, la evaluación de las situaciones y la difusión de los derechos de los ciudadanos en esta materia. También el Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE) se ha reestablecido a principios de 2014 y parece que intensificará sus acciones en estos aspectos. El panorama es todavía confuso. Latapí (Op Cit) destaca que “las dificultades encontradas se deben a la falta de una cultura cívica asimilada por la población y también a las deficiencias de nuestro marco jurídico”.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Para Latapí si bien se incorporó al Artículo 3ro. constitucional “el derecho a la educación”, éste no ha sido reglamentado, de modo que no se han definido las determinaciones de derecho positivo que lo concreten según niveles escolares y modalidades educativas. Es, por tanto, un derecho consagrado en la Ley pero no exigible judicialmente, además de ser un derecho subjetivo e individual, pues no se consagran derechos colectivos (por ejemplo, de grupos sociales sistemáticamente excluidos de la educación o de minorías como la población indígena o la discapacitada). Esta circunstancia hace difícil que la población participe en los asuntos educativos que la afectan, exigiendo la satisfacción de sus derechos. Y por experiencia se sabe que

Consejos de participación social en la educación

A partir de la desconcentración administrativa y especialmente de la consulta nacional para el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, se amplió la convocatoria a la participación social y se diversificó su interlocución. Comenzaron a tener espacio actores que hasta entonces habían sido excluidos, como la iglesia católica, o bien sólo se les había convocado a opinar y presentar propuestas en torno a temas relacionados directamente con su actividad, como algunos particulares. En 1992, la federalización propició también la intervención de los estados y municipios en la administración educativa; había estímulo para las autoridades locales y las organizaciones sociales por participar -demandar, opinar, debatir- en los asuntos educativos, ya por una real intención de mejorar, o simplemente porque de pronto se vieron gestionando la política educativa local.

Ya en 1993, la Ley General de Educación incorporó un capítulo sobre la participación social en la educación que establece una mayor intervención de los padres de familia y sus asociaciones en los objetivos educativos de las escuelas. También prevé la creación de una serie de Consejos de Participación Social: escolares, municipales, estatales y nacional¹⁷⁹; esto se fortalece con las reformas de 2013.

No obstante este avance, en la práctica la participación social observa un escaso desarrollo;

sólo se consigue del Estado aquello para lo cual la sociedad organizada presiona. Son muchos los aspectos del derecho a la educación que deben concretarse en el derecho positivo para ser exigible: los específicos de cada nivel escolar, los correspondientes a ciertas opciones (como la enseñanza tecnológica o al examen único para el paso a la enseñanza media superior y superior), los que atañen a la gratuidad, los que fundamentarían reclamaciones por calificaciones que se consideran injustas, etcétera. Por otra parte, hay grandes confusiones e incertidumbres respecto a actores, formas, procedimientos y momentos de la deseada participación o a las modalidades que debe adoptar la rendición de cuentas de las autoridades en respuesta a esa participación. Insistir sólo en las formas concretas de la participación, ignorando la complejidad histórica y cultural que la condiciona, sería querer empezar por el final. En todo caso, la experimentación de nuevas formas de participación social en proyectos locales concretos dará una base valiosa para analizar los procesos y factores de éxito de la deseada participación ciudadana en la educación. En conclusión, esta política de Estado, si bien se mantiene como formulada, muestra escasos avances en sus aplicaciones. Latapi Sarre, Pablo. La política educativa del Estado mexicano desde 1992. Revista Electrónica de Investigación Educativa Vol. 6, No. 2, 2004.

¹⁷⁹ Los primeros se integran con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la escuela; los consejos municipales se integrarán de manera similar, más la participación de autoridades municipales, maestros distinguidos y organizaciones sociales; los estatales añaden la participación de autoridades educativas estatales y la representación de las instituciones formadoras de maestros; en el Consejo Nacional se prevé la representación de todos los sectores previstos en los niveles anteriores, más la de las autoridades federales. Estos consejos tienen carácter de órganos de "consulta, orientación y apoyo"; según la LGE, los consejos escolares podrán proponer estímulos y reconocimientos para alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela; estimularán, promoverán y apoyar actividades escolares y podrán opinar en asuntos pedagógicos. Los consejos municipales gestionarán ante el ayuntamiento el mejoramiento de los servicios educativos, la conducción y ampliación escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo; también propondrán contenidos locales para los planes y programas de estudio y opinarán sobre asuntos pedagógicos. Los consejos estatales tendrán facultades análogas, más la de conocer las demandas y necesidades que emanen de la participación social en el nivel escolar y municipal. La propia LGE prohíbe a estos consejos intervenir en asuntos laborales, y a los padres individualmente, opinar sobre asuntos pedagógicos. Ley General de Educación. DOF. 13 de julio de 1993.

asimismo la forma en que se instrumenta de entidad a entidad es muy desigual. Diversos investigadores y autoridades educativas atribuyen esto a las fuertes limitaciones que siguen existiendo en la ley en cuanto a los asuntos materia de su incumbencia; a una deficiente o nula reglamentación que reconozca la gran diversidad de contextos económicos y culturales de las escuelas; a la escasa tradición participativa de los padres y las comunidades, derivada de una tradición centralista; y el poco interés, reserva o de plano, el rechazo por parte de directivos y maestros¹⁸⁰.

A pesar de estas limitaciones, la LGE ha contribuido a relegitimar una mayor participación social en los asuntos educativos, lo cual marca un cambio importante en la visión oficial sobre la participación de padres, comunidades y organizaciones sociales en asuntos educativos. A mediados de 2010 se publicaron los Lineamientos para la Conformación de los Consejos Escolares de Participación Social, que pretenden un funcionamiento real de estos Consejos, y apoyar su constitución estableciendo agendas temáticas y un calendario de reuniones durante el ciclo escolar. Aunque en la práctica se reconoce que de las más de 220 mil escuelas de educación básica en el país menos de la mitad tienen su Consejo Escolar registrado en el padrón nacional y está funcionando, se ha destacado que la meta es incorporar al resto y lograr que estos consejos cumplan la función que la ley les asigna. Es poco probable que se concluya esta tarea en el corto plazo, sin embargo, de lograrse avanzar en el tema es indudable que los procesos educativos en las escuelas pueden verse beneficiados. Quizás las principales limitantes serán lograr que los maestros y directivos acepten de buena gana la intervención de los padres de familia, y que éstos logren construir una cultura de la participación.

Además de los Consejos, durante la década de los noventa se pusieron en marcha una serie de programas compensatorios y el Programa para la Transformación de la Gestión Escolar, antecedente del Programa Escuelas de Calidad, los cuales tenían como uno de sus componentes estratégicos el fomento de la participación de la comunidad en la gestión escolar. En el inicio del actual sexenio, estos programas prácticamente desaparecen y se busca impulsar, al menos en el discurso, la participación social a través de la “restauración del pacto con los padres de familia” y la incorporación de problemáticas sociales locales del entorno de los planteles, mediante los revividos Consejos Técnicos Escolares, una especie de órgano colegiado que debe tomar decisiones al interior de los planteles, especialmente pedagógicas. No obstante, esto puede resultar infructuoso, al menos en la participación social, si no se subsana su principal limitante: la participación de los padres de familia y grupos involucrados, quienes no forman parte de dichos Consejos, o si no se establecen otros órganos que dé pie a esta interacción. Un tema importante también, es la flexibilización del régimen jurídico relativo a las escuelas particulares, sin detrimento de la obligación que tienen de cumplir con los planes y programas de estudio de educación básica y normal dictados por autoridad educativa federal.

¹⁸⁰ Latapí, Pablo. La participación social en la educación, en Comentarios a la Ley General de Educación. Centro de Estudios Educativos. México, 1995; Latapí, Pablo et al. ¿Qué pasa con los consejos de participación social?. Comunicado Número Uno. Observatorio Ciudadano de la Educación; Observatorio Ciudadano. Dilemas de la participación social. Comunicado 117. en [http:// ObservatorioCiudadano.org/politica_y_programas/OCE_Comunicado117.htm](http://ObservatorioCiudadano.org/politica_y_programas/OCE_Comunicado117.htm)

Padres de familia

La reducida actividad de los Consejos Escolares también afectó la participación de los padres de familia y sus organizaciones. Esta ha sido limitada en la definición y desarrollo de las políticas educativas. Existen dos organizaciones nacionales de padres de familia. Una prevista en la reglamentación educativa, la Asociación Nacional de Padres de Familia (ANPF), integrada por federaciones estatales que su vez agrupan a las asociaciones de padres de familia de cada escuela. La otra, de carácter civil y con un matiz más conservador es la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), que agrupa principalmente a padres de familia de escuelas privadas con una presencia fuertemente concentrada en la capital de la república y algunas capitales estatales. Históricamente, la ANPF ha sido la organización reconocida como representante de los padres de familia por las autoridades educativas y los supervisores y directores escolares. Generalmente ha sido invitada a participar en las consultas nacionales convocadas por el gobierno federal para definir los planes de desarrollo educativo, aunque su participación nunca ha sido definitiva. Por su parte, la UNPF también ha participado en algunas ocasiones, con mucho menor peso.

La federalización no ha propiciado aún que los padres de familia se involucren más en la vida de las escuelas. Desconocimiento, rechazo de los directivos y maestros, inflexibilidad sindical, y politización de algunas asociaciones, han impedido una mayor participación. No obstante, es probable que en los próximos años las organizaciones nacionales de padres de familia adquieran un mayor peso en las decisiones educativas, en especial, al nivel de cada plantel. A esto pueden contribuir los espacios previstos en la ley y sus lineamientos, así como la dinámica que introduce la federalización educativa.¹⁸¹

Empresarios

En las primeras décadas del siglo XX, especialmente después de la revolución, la participación empresarial en la educación básica mexicana estuvo sujeta a un estricto régimen de autorización, supervisión y validación de estudios. Esto parece natural en un marco de nacionalismo y en especial, de la construcción de un modelo educativo que pretendía ser nacional; de hecho, la primera “federalización” promovida por Vasconcelos en los treinta se propuso hacer prevalecer el proyecto nacional por sobre los sistemas educativos que existían en los estados del país. Esto empezó a cambiar con la descentralización y la nueva Ley General Educación de 1993. Se flexibilizó el régimen jurídico de las escuelas privadas y legitimó una mayor participación privada y social en los asuntos educativos. También se descentralizó mediante convenios, la incorporación de estudios de nivel básico a cada autoridad educativa estatal, aunque sigue siendo regulada por la autoridad federal.

¹⁸¹ Los Lineamientos para la Constitución de los Consejos Escolares establecen materias específicas y calendarios de reuniones para los Consejos, que dan sustancia a su labor en la escuela. Además, la mayor participación de los padres puede ser estimulada indirectamente por programas como el de Apoyos Compensatorios, Escuelas de Calidad y Mejores Escuelas, que buscan garantizar la permanencia de los alumnos en las aulas, mejorar la gestión escolar y rehabilitar los espacios educativos, mediante una participación más comprometida de los padres y sus asociaciones en la vida de las escuelas, incluso, como sucede en Mejores Escuelas, siendo receptores de subsidios para la rehabilitación de los planteles.

Hoy es más visible la participación de las organizaciones empresariales, especialmente de los medios de comunicación, en torno a la educación pública. Los rubros de intervención parecen ser dos bastantes definidos: 1) los valores que debe brindar la educación¹⁸² y 2) la evaluación de la calidad y la pertinencia educativa. Algunas organizaciones se han fusionado una mezcla de participación social y empresarial (incluyendo instituciones educativas privadas) con recursos elevados, que les permiten contratar expertos dedicados a la evaluación educativa y desarrollar temáticas que hasta hace algunos años parecían ser solo competencia de la autoridad, formulando opiniones solidas aunque no siempre exentas de interés, buscando influir en políticas educativas específicas. Esto se refleja en una mayor participación de los empresarios, nacional y localmente, como grupo de presión en el campo de la política educativa.

En el mismo sentido, las instituciones privadas participan también de manera creciente, muchas veces junto con instituciones públicas de educación superior, en los programas de actualización y mejoramiento profesional del magisterio, proliferando programas dirigidos a la gestión de instituciones educativas y la formación docente. Este fenómeno ha sido producto de cambios recientes en la normatividad en la educación básica, aunque también se observa en otros niveles, como la educación media superior.

En el esquema de la reforma y el nuevo gobierno, parece haberse abierto sin embargo un paréntesis. La actual administración mantiene reserva sobre la participación del sector privado en asuntos de la política educativa. Al parecer, tratando de dar un tratamiento similar de establecer distancia como lo ha hecho con el sindicato, y dar la imagen de una política casi neutra y a cargo de un gobierno federal que vela por los intereses de la sociedad. Sin embargo, esto no parece concordar con los tiempos que se viven en el mundo, donde los grupos involucrados se incorporara a las decisiones y el gobierno debe mostrar capacidad para hacer prevalecer el bien común sobre los intereses particulares. Las presiones por parte de empresas y cámaras de empresas no se han hecho esperar, tanto a nivel federal como a nivel local, de una forma menos directa que hace unos años, pero igualmente compleja.

Investigadores educativos

También la federalización propició que durante la última década del siglo se incrementara la presencia de investigadores en las burocracias educativas, federal y estatal en menor medida; hoy, estas se observan tanto a nivel de línea como de nivel de staff y consultoría. Además, los investigadores participan en un sinnúmero de revistas educativas, estudios sobre políticas públicas, programas y proyectos específicos, federales y locales, así como en la organización de seminarios, programas de posgrado, consultoría y congresos de investigación educativa. Un papel relevante de este tipo de cuadros especializados, ha sido a través del diseño de los exámenes de ENLACE, o los diversos Comités formados para el

¹⁸² Durand, Francisco y Silva, Eduardo. Las Asociaciones de Negocios y la Política en América Latina. North-South Center Press. University of Miami.1998; Tirado, Ricardo. La cúpula empresarial en el debate educativo, y a Puga, Cristina. Las organizaciones empresariales y la educación para la producción, en: Los actores sociales y la educación. Los Sentidos del Cambio (1988-1994). Loyo, Aurora, Coord. UNAM-PyV. México 1997.

Concurso Nacional de Asignación de Plazas, donde su aporte es permanente, tanto en cuestiones didácticas como de la organización misma. No obstante, su influencia es todavía limitada, pues se circunscribe a labores de consultoría para tareas específicas, o apoyo de algunos segmentos de las estructuras educativas, básicamente niveles superiores. Su cercanía con las escuelas es indirecta, al igual que con los directivos y equipos técnicos más cercanos al plantel. Finalmente, son considerados por los funcionarios educativos como agentes de opinión y validación de algunas propuestas o proyectos, más que de alimentación de ideas para la toma de decisiones.

Partidos políticos

Hasta hace dos décadas la participación de los partidos políticos en torno a temas educativos era muy débil, entre otras razones porque existía un sistema de partido hegemónico. Las reformas de 1991 y 1993 establecieron un cambio, y dieron pie a la posibilidad de una mayor participación de los partidos en temas educativos, pero sobre todo, demostraron que era posible llegar a consensos y que los principios generales que regulan el proceso educativo se han convertido en un punto de acuerdo entre las principales corrientes políticas del país. A partir de 1997, cuando concluye la etapa del partido dominante en la Cámara de Diputados, los grupos parlamentarios intensifican su participación en temas educativos, y especialmente en el debate de la iniciativa de presupuesto de egresos que año con año presenta el ejecutivo federal en el mes de diciembre para el ejercicio del siguiente año fiscal, y desde entonces, el poder legislativo ha hecho distintos ajustes a las iniciativas enviadas por el presidente de la república¹⁸³.

En el ámbito de los estados, y considerando el peso que tiene el presupuesto educativo en las finanzas locales, también existe una creciente participación de los partidos políticos en torno a los temas educativos, especialmente por medio de sus respectivos grupos parlamentarios -cada vez más plurales- en las legislaturas de los estados. En los procesos de reforma constitucional y legislativa en el ámbito de los estados ocurrió un fenómeno análogo al que se dio en torno al proceso de negociación, discusión y aprobación de la Ley General de Educación por el Congreso de la Unión. En los procesos de reforma legislativa de los estados se pudo observar una mayor participación de los distintos partidos políticos -algunas de ellas con mayoría de filiación partidista distinta a la del gobernador-. En todos ellos fue notoria la participación de los maestros diputados y de la dirección nacional y las direcciones seccionales del SNTE en la elaboración, negociación, debate y aprobación de las iniciativas de ley; la participación como bloque de la representación sindical en los procesos legislativos -independientemente de filiaciones- rebasa frecuentemente la de los partidos políticos y sus respectivos grupos parlamentarios.

No obstante esta renovada participación, un primer acercamiento a las plataformas de los partidos políticos muestra que las propuestas son repetitivas, poco sustentadas, y en muchos casos se refieren a meros pronunciamientos y/o mejoras en programas que ya se encuentran funcionando. En general parece prevalecer un desconocimiento de las acciones emprendidas, un seguimiento poco sistemático, y un análisis parcial al momento de

¹⁸³ Observatorio Ciudadano de la Educación. La Educación en la 58 Legislatura. Comunicado 101. En: http://Observatorio-ciudadano/politica/OCE_Comunicado_101.htm

elaborar las plataformas. Partir de un diagnóstico con estas características difícilmente posibilita el diseño de propuestas novedosas y viables para la política educativa. En suma, la relevancia que ha adquirido el tema educativo en las plataformas políticas no es equivalente a la calidad y pertinencia de las propuestas que realizan los partidos¹⁸⁴. Más bien, como en el caso de las últimas reformas, estas vienen desde fuera y son prácticamente validadas en el Congreso, previa aprobación de las cúpulas de los partidos políticos.

Ayuntamientos

La progresiva centralización de la educación básica durante casi todo el siglo XX, redujo al mínimo la participación de los ayuntamientos y prácticamente desaparecieron las escuelas sostenidas directamente por los municipios. En general, los ayuntamientos se limitaban a gestionar ante las autoridades federales y estatales la creación de escuelas, y la ampliación y reparación de los edificios escolares. En cuanto a la gestión escolar, los ayuntamientos solían tener muy poca participación con la excepción de algunas quejas que a veces presentaban ante las autoridades educativas federales o estatales para denunciar el ausentismo o alguna falta de los maestros en las zonas rurales. Su colaboración solía limitarse a alguna cooperación esporádica para el mantenimiento y la reparación de los edificios escolares¹⁸⁵.

A partir de la federalización se establecen estrategias para fomentar una mayor participación de los ayuntamientos: como parte de la política de participación social a través de los Consejos Municipales de Participación Social; para promover la participación de los ayuntamientos en la planeación de los servicios educativos; como una estrategia puente de mediano plazo, hacia la posibilidad que establece la LGE, en el sentido de que los ayuntamientos participen directamente en la prestación de los servicios educativos; y como parte de una estrategia orientada a propiciar una mayor cooperación de los ayuntamientos con las escuelas mediante la aportación de recursos propios, o de los que les son transferidos a través del ramo 33 del presupuesto de egresos federal.

En la práctica el impacto que estas estrategias es todavía muy limitado y desigual. Por ejemplo, los consejos municipales de participación social en la educación se han integrado en poco más de la mitad de los municipios del país y la cooperación de los municipios al sostenimiento de la educación básica no rebasa el uno por ciento del gasto educativo¹⁸⁶. Por otro lado, desde antes de la federalización, los gobiernos federal y estatales han intentado desconcentrar algunas funciones en instancias administrativas a nivel regional e incluso municipal. Estas han tenido dificultades para consolidarse debido a la resistencia de los cuerpos de supervisores y de la representación sindical, sobre todo cuando la jurisdicción de los órganos empata con el territorio municipal. Este intento se ha visto limitado en la mayoría los estados, estableciéndose a lo más, oficinas prácticamente para gestión administrativa.

¹⁸⁴ Observatorio Ciudadano de la Educación. La Educación en las Plataformas Electorales. Comunicado 102. En: [http:// Observatorio ciudadano/politica/OCE_Comunicado 102.htm](http://Observatorio-ciudadano/politica/OCE_Comunicado%20102.htm)

¹⁸⁵ Cabrero Mendoza, Op. Cit.

¹⁸⁶ Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Panorama del Sector Educativo 2005. México 2005.

No obstante estas limitantes, arengados por las nuevas dinámicas que la globalización y la apertura democrática les exigen, los ayuntamientos muestran mayor interés en los asuntos educativos. El nuevo rol de los municipios en la creación de bases económicas y sociales para el desarrollo así como una mayor cercanía de la máxima autoridad administrativa de educación en el ámbito de los estados después de la federalización, han ejercido presiones que exigen una presencia más activa. De esta manera, varios ayuntamientos ya no se limitan a gestionar la creación de escuelas o a quejarse del ausentismo de los maestros, sino que contribuyen directamente al sostenimiento, y especialmente a la rehabilitación y mantenimiento, de los planteles, mediante la asignación de apoyos organizativos, materiales y financieros. Además, es cada vez más común que los ayuntamientos cuenten con un regidor en materia educativa y comisiones de educación. Esto sin embargo, no soslaya las dificultades que tiene la participación municipal en la conducción y apoyo de los servicios educativos. El municipio debe afrontar limitados recursos, formas de organización más representativas y con estructuras mínimas, resistencias de las autoridades educativas centrales de los estados, y el rechazo de la representación sindical cuando no es consultado previamente sobre estos apoyos.

A pesar de la apertura del sistema educativo a la participación de antiguos y nuevos actores, las bases de la política educativa se siguen definiendo principalmente en el ámbito del gobierno federal, aunque ahora en un contexto muy distinto: con una representación mucho más plural en el congreso -donde ninguna fuerza política tiene asegurada la mayoría absoluta-; con múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en las decisiones de política educativa; con una operación que depende en gran medida de las administraciones educativas de los estados; y con una opinión pública más despierta, activa y calificada que influye en los criterios para la hechura y conducción de la política educativa.

Todos esos cambios han hecho mucho más compleja la definición de la política educativa, abrieron nuevas posibilidades a la participación plural de antiguos y nuevos actores (partidos, gobiernos estatales, padre de familia, empresarios, iglesias, investigadores educativos) y contribuyeron a superar la interlocución casi monopólica de la representación sindical, así como a superar la inmovilidad que prevaleció por más de tres décadas entre la SEP y el Sindicato en el campo de la administración de la educación básica y normal, así sea de manera aún limitada.

2.6. Prácticas fiscales intergubernamentales

Gasto educativo y concurrencia presupuestal

En 2005 el Congreso de la Unión modificó la Ley General de Educación para establecer la obligatoriedad de que el gasto público represente 8% del PIB. Si bien es cierto que esto no se ha alcanzado, sí es un hecho real que la federalización de la educación básica trajo consigo un crecimiento del financiamiento del gasto educativo. A pesar de los problemas económicos y las reducciones al gasto público, el gasto federal en materia educativa representa actualmente poco más de la quinta parte del gasto programable del presupuesto federal. Como porcentaje del PIB, el gasto total en la educación (incluyendo el del sector

privado) ha pasado de 4.73% en 1992 a 6.64 en 2012, aun cuando en 2005 registro 7.20%, con la composición que detalla el cuadro siguiente:

**Gasto Educativo por Sector y Nivel de Gobierno
(Como % del PIB)**

Concepto	Porcentaje que representa con respecto al PIB		
	1992	2005	2012*
Gasto Público			
Federal	3.79	4.36	n.d.
Estatad	2.06	1.17	n.d.
Municipal	0.01	0.01	n.d.
Suma	4.43	5.55	5.23
Gasto privado	0.30	1.66	1.40
Gasto educativo total	4.73	7.20	6.64

*Cifras preliminares

Elaboración propia con base en: INEE, Panorama Educativo 2005 y 2012

Es relevante que en el año de la firma del ANMEB, 80% del gasto total en educación era aportado por el gobierno federal, cifra que se redujo en los siguientes años; a este respecto, tanto el gasto estatal como el privado han visto incrementar su participación porcentual.

Al comparar el gasto en educación como porcentaje del PIB con otras naciones se observa que la cifra mexicana es superior a la de España, similar a la de Canadá e inferior a la de Chile, Corea y los Estados Unidos. Sin embargo, las comparaciones no pueden ser lineales porque en esas naciones la población en edad escolar representa un porcentaje menor de la población total, lo cual constituye una situación menos desfavorable que la de nuestro país.

**Gasto público y privado en educación como porcentaje del PIB en
países seleccionados
(2009)**

País	TOTAL	GASTO PÚBLICO	GASTO PRIVADO
Canadá ¹	6.1	4.8	1.3
Corea	8.0	4.9	3.1
México	6.2	5.0	1.2
España	5.6	4.9	0.7
Estados Unidos	7.3	5.3	2.1
Chile ²	6.8	4.3	2.6
OCDE	6.3	5.4	0.9
Brasil*	n.d.	5.5	n.d.

¹ Año de referencia 2008.

² Año de referencia 2010.

* País invitado.

n.d. No disponible.

Fuente: Education at a Glance. OECD Indicator 2012, OECD

Según origen de los recursos, el gasto educativo nacional muestra el siguiente comportamiento:

**Gasto nacional en educación según origen de los recursos
(1990-2012)**
(Millones de pesos a precios corrientes, como porcentaje del PIB y distribución porcentual)

Año	Millones de pesos corrientes			Porcentaje del PIB ²			Distribución porcentual		
	Nacional ¹	Público	Privado	Nacional	Público	Privado	Nacional	Público	Privado
1990	29 722.8	27 321.7	2 401.0	4.02	3.70	0.32	100.0	91.9	8.1
1991	40 644.2	38 514.2	2 130.0	4.28	4.06	0.22	100.0	94.8	5.2
1992	53 234.3	49 828.1	3 406.2	4.73	4.43	0.30	100.0	93.6	6.4
1993	66 256.9	62 408.0	3 848.9	5.27	4.97	0.31	100.0	94.2	5.8
1994	77 339.2	73 292.4	4 046.8	5.45	5.16	0.28	100.0	94.8	5.2
1995	90 113.2	85 858.4	4 254.8	4.91	4.67	0.23	100.0	95.3	4.7
1996	148 683.3	122 947.1	25 736.2	5.89	4.87	1.02	100.0	82.7	17.3
1997	188 156.9	155 889.5	32 267.3	5.93	4.91	1.02	100.0	82.9	17.1
1998	246 571.0	192 124.1	54 447.0	6.41	4.99	1.42	100.0	77.9	22.1
1999	290 925.9	227 910.2	63 015.7	6.33	4.96	1.37	100.0	78.3	21.7
Promedio 1990-1999	n.c.	n.c.	n.c.	5.21	4.64	0.57	100.0	89.8	10.2
2000	353 052.4	276 435.6	76 616.8	6.43	5.03	1.40	100.0	78.3	21.7
2001	394 685.8	311 174.7	83 511.1	6.79	5.36	1.44	100.0	78.8	21.2
2002	439 387.4	344 332.1	95 055.2	7.02	5.50	1.52	100.0	78.4	21.6
2003	495 110.5	386 715.7	108 394.8	6.91	5.40	1.51	100.0	78.1	21.9
2004	534 461.1	416 141.2	118 319.9	6.54	5.09	1.45	100.0	77.9	22.1
2005	595 453.4	464 030.1	131 423.3	6.75	5.26	1.49	100.0	77.9	22.1
2006	645 722.4	503 724.2	141 998.1	6.49	5.07	1.43	100.0	78.0	22.0
2007	694 454.8	543 583.9	150 870.8	6.40	5.01	1.39	100.0	78.3	21.7
2008	762 222.9	600 985.9	161 237.1	6.44	5.08	1.36	100.0	78.8	21.2
2009	816 975.4	636 702.8	180 272.6	7.17	5.59	1.58	100.0	77.9	22.1
Promedio 2000-2009	n.c.	n.c.	n.c.	6.69	5.24	1.46	100.0	78.2	21.8
2010	882 117.5	696 119.1	185 998.4	7.05	5.56	1.49	100.0	78.9	21.1
2011 ^e	952 414.1	751 303.5	201 110.6	6.64	5.23	1.40	100.0	78.9	21.1
2012 ³	975 723.3	763 841.4	211 881.8	n.e.	n.e.	n.e.	100.0	78.3	21.7

¹ En 1996 la SEP aplicó una nueva metodología para el cálculo del gasto privado educativo (Latapí y Ulloa, 2002: 67).

² Las cifras pueden diferir de otras fuentes debido a la utilización de cifras preliminares del PIB. En contraste, aquí se utilizan las cifras definitivas.

³ Cifras estimadas. El gasto público federal corresponde al presupuesto aprobado 2012.

^e Estimado.

n.c. No calculado por la diferencia en el poder adquisitivo de un peso a lo largo del periodo.

n.e. No estimado.

Fuentes: INEE, cálculos con base en el *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República (2012a); el *Sistema de Cuentas Nacionales de México: Producto Interno Bruto por entidad federativa 2006-2010. Año base 2003*, INEGI, y el *Informe anual 2011*, Banxico, 2012.

Gasto federal, estatal y municipal

El gasto público en educación ha crecido de forma sistemática durante las últimas dos décadas; en términos reales, en 2011 se erogó más del doble con respecto a 1994 y en precios corrientes más de diez veces. Por lo que se refiere específicamente a la participación de los niveles de gobierno dentro del gasto público en educación, más de tres cuartas partes tiene como origen el gobierno federal y un 21% a los estados. Estos últimos

contribuían con apenas 11% en 1994, por lo que su participación prácticamente se ha duplicado en el periodo. No obstante, si se considera un periodo menos largo, de 2000 a 2011, las cifras actuales son congruentes con las de prácticamente la última década, y muestran que esta relación entre ambas aportaciones parece mantenerse, lo que se supondría que solo al inicio de la descentralización hubo un incremento considerable de la parte estatal. (INEE, Panorama Educativo 2012).

Origen del gasto público total en educación (1994-2012)
(Millones de pesos a precios corrientes y como porcentaje del PIB)

Año	Millones de pesos a precios corrientes				Como porcentaje del PIB				Como porcentaje del Gasto Público			
	Público	Federal	Estatat	Municipal	Público	Federal	Estatat	Municipa l	Público	Federal	Estatat	Municipal
1994	73 292.4	65 036.8	8 071.6	184.1	5.15	4.57	0.57	0.01	100%	89%	11%	0%
1995	85 858.4	77 178.2	8 486.6	193.5	4.67	4.19	0.46	0.01	100%	90%	10%	0%
1996	122 947.1	100 793.1	21 925.5	228.5	4.87	3.99	0.87	0.01	100%	82%	18%	0%
1997	155 889.5	126 894.9	28 724.9	269.7	4.91	4.00	0.90	0.01	100%	81%	18%	0%
1998	192 124.1	157 544.9	34 260.6	318.6	4.99	4.10	0.89	0.01	100%	82%	18%	0%
1999	227 910.2	187 153.5	40 374.5	382.3	4.96	4.07	0.88	0.01	100%	82%	18%	0%
2000	276 435.6	223 384.9	52 592.0	458.7	5.03	4.07	0.96	0.01	100%	81%	19%	0%
2001	311 174.7	250 818.5	59 841.2	515.0	5.36	4.32	1.03	0.01	100%	81%	19%	0%
2002	344 332.1	276 631.5	67 122.6	578.0	5.50	4.42	1.07	0.01	100%	80%	19%	0%
2003	386 715.7	307 406.5	78 576.5	732.7	5.40	4.29	1.10	0.01	100%	79%	20%	0%
2004	416 141.2	327 266.9	88 048.0	826.3	5.09	4.01	1.08	0.01	100%	79%	21%	0%
2005	464 030.1	363 559.7	99 562.4	908.0	5.26	4.12	1.13	0.01	100%	78%	21%	0%
2006	503 724.2	397 697.7	105 028.9	997.6	5.07	4.00	1.06	0.01	100%	79%	21%	0%
2007	543 583.9	430 180.4	112 290.7	1 112.9	5.01	3.96	1.03	0.01	100%	79%	21%	0%
2008	600 985.9	472 623.0	127 167.9	1 195.0	5.08	3.99	1.07	0.01	100%	79%	21%	0%
2009	636 702.8	507 585.9	127 826.2	1 290.7	5.59	4.45	1.12	0.01	100%	80%	20%	0%
2010	696 119.1	541 931.8	152 797.6	1 389.6	5.56	4.33	1.22	0.01	100%	78%	22%	0%
2011 ^e	751 303.5	589 047.1	160 866.7	1 389.6	5.23	4.10	1.12	0.01	100%	78%	21%	0%
2012 ¹	763 841.4	607 699.6	154 752.2	1 389.6	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e

¹ Cifras Estimadas. El Gasto Público Federal corresponde al Presupuesto Aprobado 2012.

^e Estimado

^{nc} No estimado.

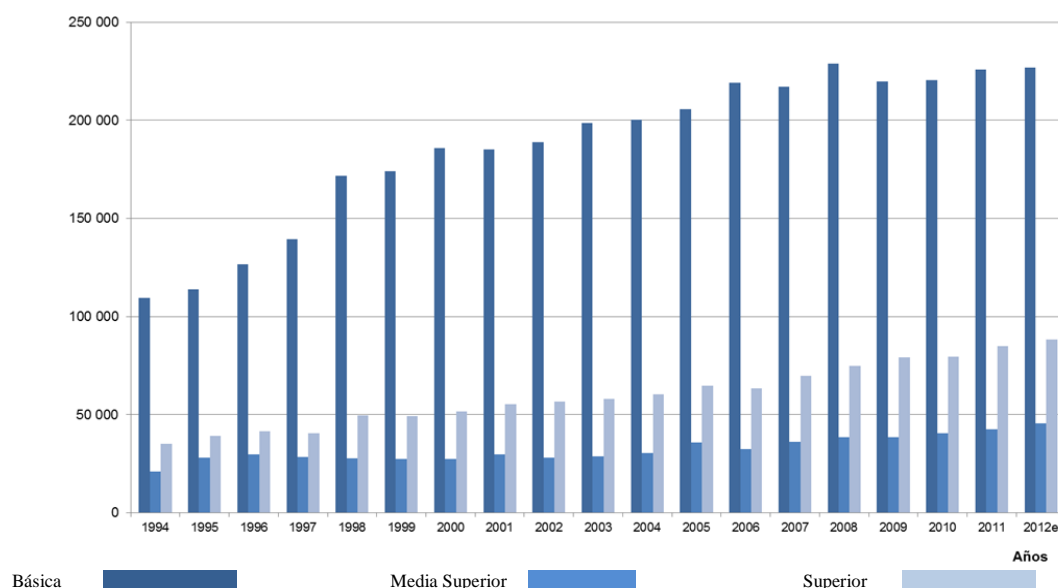
Fuentes: INEE. Cálculos con base en el Sexto Informe de Gobierno 2012. Presidencia de la República (2012); Sistema de Cuentas Nacionales de México: Producto Interno Bruto por entidad federativa 2003-2010, INEGI, el Informe Anual 2011, Banxico (2012); el INPP para servicios de educación de enero de 1994 a diciembre de 2010, Banxico, y el INPP para servicios de educación de enero de 2011 a junio de 2012, INEGI.

Destino del gasto

En cuanto al destino del gasto público federal, en 2011, la educación básica atrajo de este (225,803 millones de pesos de 2003), la media superior 10.8% (42,688 millones de pesos de 2003), la educación superior 21.5% (84,874 millones de pesos de 2003), y el resto. 10.5% /41,507 millones de pesos de 2003) se dedicó a la educación de adultos, la capacitación para el trabajo, el fomento a la cultura y el deporte, entre otros rubros. Estas proporciones no guardan una asociación perfecta con las dimensiones relativas de la matrícula, pues el equipamiento, así como los costos de infraestructura y de los recursos,

crece conforme aumenta el nivel educativo. En la siguiente gráfica, se aprecia que la educación básica absorbe la mayor parte del gasto fedérela en educación, seguida por la educación superior, que ha venido creciendo notoriamente, y la media superior, que es la que menos recursos absorbe.

**Destino del Gasto Federal en educación por tipo educativo
(1994-2012)
(Millones de pesos a precios de 2003)¹**



¹ Se analizó el Índice Nacional de Precios Productor (INPP) mensual para los servicios de educación por origen de la producción total con base diciembre 2003 y se tomó como referencia el mismo año. Para 2012 se utilizaron los índices disponibles de enero a junio.

² Comprende también el gasto de investigación de instituciones de educación superior.

^e Estimado.

Fuentes: INEE, Cálculos con base en el Sexto Informe de Gobierno, Presidencia de la República (2012); el INPP para servicios de educación de enero de 1994 a diciembre de 2010, Banxico y el INPP para servicios de educación de enero de 2011 a junio 2011, INEGI

Federalismo y finanzas educativas: Asignación de recursos federales

El presupuesto base para el Sistema Educativo Nacional es elaborado por la Oficialía Mayor de la Secretaría de Educación Pública. Hasta 2004 esta función correspondió a la entonces Subsecretaría de Planeación y Coordinación. El presupuesto se presenta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), instancia que lo revisa y ajusta conforme a la situación presupuestaria global del gobierno federal. La SHCP presenta a la Cámara de Diputados la iniciativa de presupuesto del gobierno federal, la cual introduce ajustes y aprueba la versión definitiva, que publica en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Cabe señalar que en los últimos años la Cámara ha realizado ajustes importantes para incrementar el gasto del sector educativo, sobre todo con apoyos etiquetados a algunas instituciones públicas de educación superior, con un criterio más bien casuístico, sin mayor vinculación con esquema alguno de planeación.

El presupuesto federal educativo se integra por los siguientes ramos:

- Ramo 11:**
- Gasto de la Secretaría de Educación Pública para cumplir con las funciones educativas, operativas, normativas y compensatorias asignadas al gobierno federal por la Ley General de Educación, más el presupuesto destinado a los organismos y entidades del sector educativo federal (CONAFE, UPN, INBA, INAH, Colegio de Bachilleres, entre otros) así como las transferencias y subsidios a instituciones como el IPN, la UNAM y la UAM.
- Ramo 25:**
- Aportaciones para la Educación Básica y Normal en el Distrito Federal (Solo en el DF la educación no ha sido descentralizada).
- Ramo 33:**
- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB): servicios de educación básica y normal federalizados en 1992.
 - Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA): servicios de educación media superior tecnológica (CONALEP) y de adultos (INEA) federalizados entre 1997 y 2001
 - Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su parte correspondiente a la infraestructura educativa: recursos para infraestructura educativa federalizados a fines de los noventa (anteriormente ejercidos por el gobierno federal a través del CAPFCE)¹⁸⁷
- Su Componente Educativo incluye tres fondos:

Cabe destacar que a partir de 1992 se han ampliado las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales en el uso de los recursos de origen federal. Esto bajo el supuesto que la federalización educativa debe conducir a un uso cada vez más eficiente de los recursos, por la cercanía espacial y funcional hacia los problemas, las excesivas cargas burocráticas y la concentración de funciones, además de mejor jerarquización de las prioridades educativas a nivel estatal y federal y, por lo tanto, a la correcta aplicación de los recursos.

Si bien la propia autoridad federal reconoce que falta mucho por hacer, destaca también que en la medida que los costos y cargos administrativos en la operación de los servicios educativos se reduzcan, se podrán liberar recursos que podrán aplicarse en acciones que incidan directamente en la calidad, equidad y cobertura del sistema educativo.

Asignación de recursos del FAEB

¹⁸⁷ Adicionalmente, el Ramo 33 comprende también recursos ejercidos por otras dependencias del gobierno federal, como el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), además del componente de asistencia social del FAM.

El FAEB representa el 96% de los recursos federales dirigidos a los estados para la operación de la educación. El presupuesto federal a asignar a cada entidad federativa se calcula considerando el registro común de escuelas y de plantilla de personal de los servicios transferidos, incluyendo lo correspondiente a los impuestos federales y las aportaciones de seguridad social. Se toma como referencia el monto de recursos transferidos en el ejercicio inmediato anterior, así como las ampliaciones presupuestarias autorizadas, las previsiones salariales y la actualización de los gastos de operación¹⁸⁸. También se incorpora un factor que premia a las entidades que portan más. Es claro que el criterio básico de distribución de recursos entre los estados se basa en la asignación histórica, su actualización, y el reconocimiento a quienes más portan. Esto ha reproducido los problemas que ya de por sí tenía la asignación del presupuesto educativo, ya que la mayor parte de los recursos del FAEB son destinados al pago de sueldos y salarios. Y no existe hasta ahora un factor real de compensación para aquellos estados con mayores necesidades o costos -promedio o per capita- elevados (por dispersión geográfica, por ejemplo).

Más allá de esta problemática, desde la transferencia de la educación básica y normal el gobierno federal asigna a los estados al menos la misma cantidad de recursos con los que la federación operaba las estructuras estatales, para el funcionamiento de los servicios entregados y las ampliaciones autorizadas, de acuerdo a los registros ya mencionados. Por lo anterior, puede decirse que buena medida las quejas de algunos estados relacionadas con la insuficiencia de los recursos federales –generalmente en materia de plazas- para la operación de los servicios transferidos, tienen también otras causas. No pocas veces, el origen del faltante de recursos se encuentra en factores como la creación de nuevos servicios sin la autorización de la SEP, la apertura de plazas estatales y el otorgamiento de prestaciones salariales por parte de los estados, de manera unilateral y sin el sustento financiero correspondiente.

No obstante, es un hecho que las entidades federativas que cuentan con servicios educativos de origen estatal se ven presionadas financieramente por los acuerdos salariales anuales establecidos con el SNTE a nivel nacional, ya que la SEP envía los recursos correspondientes a los incrementos para el personal transferido, pero los estados deben asumir el impacto presupuestal en lo relativo al personal estatal. Esto, sin embargo, se maneja de forma separada a los recursos del FAEB.

Para la ampliación de la cobertura educativa y, por tanto, de los recursos adicionales a enviar a los estados, se utilizan los resultados de la Programación Detallada, que constituye el análisis de la oferta y demanda de servicios educativos a nivel de comunidad, municipio y sub-región, a partir del cual la Secretaría de Educación Pública autoriza la apertura de planteles y plazas de educación básica a financiar con recursos federales. La Programación Detallada es elaborada por cada estado, pero el dictamen y asignación de recursos corresponde a la SEP, misma que es comunicada a cada entidad antes del inicio del siguiente ciclo escolar.

En general, la asignación de recursos del FAEB a los estados enfrenta la siguiente problemática:

¹⁸⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.

- Opera bajo una inercia de carácter estructural: los estados que en 1992 no contaban con sistemas educativos propios reciben financiamiento federal para el cien por ciento de sus servicios de educación básica, mientras que las entidades que a esa fecha contaban con servicios estatales reciben recursos federales exclusivamente para operar los servicios transferidos. Por tanto, hay estados cuyo sistema de educación básica opera exclusivamente con recursos federales (Oaxaca) y estados con importantes aportaciones del gobierno estatal (entre ellos Baja California, Chihuahua, Jalisco, México, Sinaloa y Sonora).
- En consecuencia, la asignación de recursos federales no contribuye a la equidad entre las entidades federativas ya que no considera un factor real de compensación; en los últimos años esto se ha tratado de subsanar a partir de fondos extraordinarios y/o los llamados adelantos de calendario fiscal.
- La mayor parte de los recursos transferidos (más del 90%) corresponden al pago de la nómina.
- La planeación del Sistema Educativo Nacional se fundamenta exclusivamente en presupuestos, sin considerar el ejercicio de los recursos.
- Las entidades federativas no cuentan con información suficientemente detallada de los presupuestos, dado que se les dan a conocer montos agregados y no por partida.
- Los estados desconocen las modificaciones o ajustes a las distintas partidas a lo largo del ejercicio fiscal.
- Generalmente las áreas operativas de los sistemas educativos estatales no cuentan con información de los recursos federales que les corresponden.
- Se opera con estructuras presupuestales que tradicionalmente dan prioridad a los techos etiquetados por proyecto. Es necesario un cambio para atender las metas del sistema educativo en términos de cobertura, calidad, equidad y gestión institucional, es decir por función.

Durante la última década, las distintas administraciones federales ha propuesto diversos esquemas de asignación de los recursos federales, pero hubo escasos avances por el carácter delicado del tema, sus repercusiones de orden político y porque implica la reorganización total del modelo de financiamiento federal a los estados, no sólo del sector educativo. A este respecto, el actual gobierno se ha planteado la sustitución del FAEB por un Fondo de Nómina Estatal (FONE), donde se deberá llevar a cabo una conciliación de estructuras con todas las entidades del país y cuyo resultado deberá ser, según lo exige la ley, una nómina magisterial libre de vicios; la federación pagará a cada maestro del país a partir de 2015 su salario y llevará a cabo las deducciones necesarias, conforme lo reporten los gobiernos estatales. Este esquema está en construcción y es muy temprano aún para señalar que tan exitoso será este esquema de recentralización de la nómina, y como enfrentará sus principales limitantes: los sistemas de información que existen en nuestro país, y las limitantes u oposición de los grupos al interior de las Secretarías de Educación estatales que no están de acuerdo con la medida.

Radicación de recursos del FAEB

Los recursos del FAEB son transferidos a los estados directamente por la Tesorería de la Federación, previa “liberación” de los mismos por parte de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, a solicitud expresa de la SEP. Los recursos se transfieren a cuentas bancarias de las Secretarías de Finanzas, Hacienda o Tesorerías de los estados, con una periodicidad quincenal. Por lo general se radican sin retraso, dado que la mayor parte es para el pago de nóminas. En este caso, se registran los siguientes problemas:

- Los recursos se transfieren de manera global, sin suficiente detalle.
- La notificación de las radicaciones a los secretarios de educación se realiza generalmente en fecha posterior a la que reciben las áreas financieras, lo que permite a éstas generar economías que no siempre son entregadas a las áreas educativas.
- Los recursos son administrados por las áreas financieras de acuerdo con sus propios tiempos y criterios, sin que necesariamente tome en consideración los requerimientos operativos del sector educativo.
- Las oficinas que representan a la Secretaría de Educación Pública en los estados no cuentan con atribuciones para verificar el ejercicio de los recursos, por lo cual se limitan a comunicar a los secretarios de educación la información financiera que les proporcionan las áreas centrales de la Secretaría y, frecuentemente, a realizar gestiones especiales ante las áreas estatales de finanzas para promover la pronta entrega, al sector educativo, de los recursos radicados.

Ejercicio y fiscalización de los recursos del FAEB

Las áreas estatales del sector educativo ejercen los recursos transferidos conforme al Presupuesto o Ley de Egresos del Estado, bajo la normatividad estatal y lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. La distribución de los recursos entre las áreas está estrechamente vinculada a la nómina, pero lo correspondiente a la operación es asignado por las áreas de planeación. El ejercicio de los recursos federales en los estados se rige por la Ley de Coordinación Fiscal.

Con relación al Ramo 33, en el cual se incluye el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el artículo 46 de esa Ley, en su fracción III, establece que el control y supervisión de los recursos corresponde a las siguientes autoridades: a) desde el inicio de proceso de presupuestación y hasta la entrega de los recursos, a la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal; b) recibidos los recursos y hasta su erogación total, a las autoridades de control y supervisión interna de las entidades federativas; c) la fiscalización de la cuenta pública de las entidades federativas es efectuada por los congresos locales; d) cuando las autoridades estatales y los congresos locales conozcan que los recursos no han sido aplicados a los fines que se señalan en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la SFP en forma inmediata. Es decir, la legislación vigente no permite la fiscalización del uso de los recursos en los estados por parte de las dependencias del gobierno federal¹⁸⁹. Así, la fiscalización de los recursos del FAEB es realizada casi

¹⁸⁹ No obstante, existen algunos espacios legales para el acopio de información, dado que el artículo 28 de la misma Ley señala que “Los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, corresponden a la Federación”. Asimismo, en los convenios de transferencia de la educación básica firmados con motivo del ANMEB, se estableció que “El gobierno Estatal prestará todas

exclusivamente por los estados, a través de sus instancias de control, vigilancia y supervisión interna. Además la revisión y en su caso aprobación de la Cuenta Pública de cada entidad es atribución exclusiva del Congreso Local.

En años recientes la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados federal, ha ampliado su radio de acción para fiscalizar el ejercicio de los recursos federales ejercidos por los estados, mediante la firma de convenios con los Congresos Locales, proceso en el cual participan pocas entidades federativas. Los informes resultantes son entregados a la Cámara, como informe de la Cuenta Pública. De la escasa información disponible, resalta que no siempre los recursos federales se destinan a cubrir plazas federales, detectando algunos usos cuestionables, como los siguientes:

- Pago de plazas estatales.
- Comisión de plazas contratadas con recursos federales a planteles y servicios estatales o incluso a instancias gubernamentales no relacionadas con la educación básica.
- Asignación de bonos y compensaciones al personal de mando.
- Contratación de servicios externos, como evaluaciones y certificaciones.
- Creación de plazas en categorías no autorizadas por la SEP (por ejemplo, jefaturas de departamento y subdirecciones en oficinas centrales).
- Subejercicios, sin información sobre su origen e impacto en la operación, así como el destino final de los recursos.
- Pago de plazas en centros de trabajo reportados como extintos.
- Pagos al personal incorporado a Carrera Magisterial, a pesar de existir fondos específicos para el programa.
- Pagos a personal dado de baja con anterioridad.
- Pagos a empleados con licencia sin goce de sueldo.
- Pago simultáneo de plaza docente y administrativa a una misma persona, sin existir dictamen de compatibilidad.

No es posible afirmar que estos problemas se presenten en todos los estados, pero sí es una muestra del tipo de desviaciones que se pueden dar.

Aspectos relevantes en el ejercicio de los recursos del FAEB

Destacan los siguientes:

- Lenta gestión administrativa, al depender generalmente de comités de compras que realizan adquisiciones globales para el conjunto del gobierno estatal, lo cual retrasa la atención de asuntos que muchas veces son urgentes.

las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de los recursos transferidos” (Capítulo V, Cláusula 27).

- La falta de información permite a los estados operar los recursos con criterios distintos a los de la eficiencia operativa.
- Es frecuente que dentro del propio sector educativo se generen economías (por ejemplo, al aplicar descuentos salariales al personal por ausencias injustificadas o por las licencias sin goce de sueldo) cuyo destino se desconoce. No es raro que estos ahorros sirvan al estado para financiar personal contratado para los servicios “estatales” o para cubrir las aportaciones comprometidas con la federación para programas específicos como la Red Edusat, el Programa Escuelas de Calidad u otros en los cuales se exija financiamiento presuntamente bipartita.
- A veces se percibe que los estados aplican restricciones presupuestales a sus servicios operativos con la intención de generar economías.
- Las entidades se resisten al envío de información referente a la aplicación de los recursos federales. El extremo es el caso de Oaxaca, cuyo Congreso Local emitió en años pasados una disposición legal en la cual establece que los recursos federales transferidos al estado pasan a ser exclusivamente estatales y ordena que únicamente podrán ser fiscalizados por instancias de esa entidad. Esto permitió a las autoridades locales rechazar incluso las fiscalizaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), por lo cual la Cámara de Diputados interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia que resolvió que el estado tiene la obligación de entregar la información que solicite la ASF para revisar la aplicación de los recursos federales.
- La fiscalización que realizan los estados pocas veces tiene como efecto detectar y corregir una inadecuada aplicación de los recursos. No se tiene conocimiento de denuncias ante la SFP por parte de los órganos internos de control de los estados, ni de los Congresos Locales a la Auditoría Superior de la Federación, como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal.
- La federación no tiene conocimiento de la aplicación de los recursos por partidas específicas: plazas, materiales y suministros, etc. Generalmente, esto sólo es conocido por el área administrativa de la secretaría de educación estatal, pero no por las unidades responsables de operar los servicios educativos.
- Un elemento que provoca graves sangrías al erario educativo es el pago de maestros comisionados que realizan una labor distinta para la cual fueron contratados, sea en actividades administrativas, sindicales o incluso partidarias. Los últimos informes emitidos por la SEP indican que existen a nivel nacional más de 23 mil comisionados. Los intentos de conocer el número y costo del personal docente comisionado a otras funciones han sido poco eficaces y enfrentan invariablemente una férrea oposición tanto de los funcionarios estatales como de los dirigentes de las distintas secciones de la organización sindical.
- Otro caso similar es el de los maestros en servicio contratados por el estado por su cuenta y/o el personal jubilado, cuya retribución frecuentemente es pagada con presupuesto transferido por la federación y no con recursos propios del estado.
- Algunos estados otorgan más de 40 días de aguinaldo a todo su personal, llegando incluso a pagar 90 días en Morelos y otras entidades. Presumiblemente esto se

financia con recursos estatales, pero es posible que al menos una buena parte provenga de las economías del FAEB.

- En algunos estados, un año antes de la jubilación de los docentes se les otorga doble plaza, una plaza de la Zona III ¹⁹⁰ cuando en realidad laboran en la Zona II, o bien se les promueve al siguiente nivel en Carrera Magisterial, lo cual implica una derrama presupuestal mayor para maestros que dejarán de estar en activo en el corto plazo.
- Los recursos del programa de Carrera Magisterial son adicionales a los del FAEB y el monto nacional es acordado cada año por la SEP con la organización sindical, en el marco de la negociación salarial anual. El ejercicio de los recursos corresponde enteramente a los estados, previo dictamen y asignación por la Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. La SEP cuenta con una Coordinación Nacional responsable de la parte operativa, misma que en años recientes ha insistido ante los estados para eficientar el uso de los recursos e identificar las economías, para que estas sean ejercidas dentro del mismo programa. No se tiene mayor información sobre el impacto real de estas gestiones.

Gasto federal descentralizado ejercido en educación (2000 y 2011)
(Millones de pesos a precios de 2003)¹

Ramo	CONCEPTO	2000	2011	VARIACIÓN (%) 2000-2011
33	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	154 252.7	183 436.95	18.9
	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	147 983.0	174 625.64	18.0
	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA):	2 634.0	3 342.44	26.9
	Educación tecnológica	1 834.4	2 029.20	10.6
	Educación de adultos	799.6	1 313.24	64.2
	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM):	3 635.6	5 468.86	50.4
	Para infraestructura educativa básica	2 732.8	3 500.07	28.1
	Para infraestructura educativa superior	902.8	1 968.79	118.1
25	Aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal	17 589.2	19 790.19	12.5
TOTAL		171 841.9	203 227.14	18.3

¹ Los valores nominales fueron deflactados por el Índice Nacional de Precios Productor (INPP) para los servicios de educación por origen de la producción. Se anualizó el INPP mensual de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia para el mismo año.

Fuentes: INEE, cálculos con base en la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1996-2011*, SHCP; el *INPP para los servicios de educación por origen de la producción total 1998-2010*, Banxico, y el *INPP para los servicios de educación por origen de la producción total 2011*, INEGI.

El FAM

Los recursos del componente de infraestructura educativa del FAM se radican a los estados a través del Ramo 33, para que sean transferidos a los organismos estatales que recibieron las responsabilidades operativas que anteriormente realizaba el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). Estas funciones comprenden la

¹⁹⁰ Se refiere a las zonas económicas establecidas por las autoridades financieras federales, de acuerdo a los niveles de precios, y que tiene repercusión en la fijación de los salarios.

construcción, equipamiento y conservación de infraestructura de los centros escolares de todos los tipos y niveles de educación. En 2011 los recursos del FAM ascendieron a 8,227 millones de pesos, equivalentes a poco más del 4% del total de recursos federales ejercidos de manera descentralizada por los estados.

**Gasto federal descentralizado ejercido en educación por entidad federativa según componentes
(2011)**

(Millones de pesos a precios de 2003 y millones de pesos a precios corrientes)¹

Entidad federativa	MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 20031				MILLONES DE PESOS A PRECIOS CORRIENTES			
	Total	FAEB2/5	FAETA3	FAM4	Total	FAEB2/5	FAETA3	FAM4
Aguascalientes	2 376.3	2 238.2	51.0	87.1	3 575.1	3 367.3	76.7	131.1
Baja California	5 577.9	5 233.9	104.8	239.2	8 391.8	7 874.3	157.7	359.9
Baja California Sur	1 681.6	1 590.5	33.6	57.5	2 529.9	2 392.9	50.5	86.5
Campeche	2 266.2	2 101.8	55.7	108.7	3 409.4	3 162.1	83.8	163.5
Coahuila	5 257.8	4 990.6	134.6	132.6	7 910.2	7 508.1	202.5	199.5
Colima	1 626.2	1 522.4	40.9	62.9	2 446.6	2 290.4	61.6	94.6
Chiapas	9 539.6	9 106.3	166.7	266.6	14 352.0	13 700.2	250.7	401.1
Chihuahua	5 819.9	5 427.5	107.8	284.6	8 755.9	8 165.5	162.1	428.2
Distrito Federal	19 790.2	19 790.2	n.a.	n.a.	29 971.7	29 971.7	n.a.	n.a.
Durango	4 059.8	3 860.9	53.7	145.3	6 107.9	5 808.5	80.8	218.6
Guanajuato	8 137.0	7 747.6	144.8	244.7	12 241.9	11 656.0	217.8	368.1
Guerrero	8 714.2	8 401.4	111.3	201.5	13 110.3	12 639.7	167.5	303.1
Hidalgo	5 777.5	5 518.3	71.7	187.6	8 692.1	8 302.1	107.8	282.2
Jalisco	10 018.6	9 592.9	177.7	248.1	15 072.7	14 432.2	267.3	373.3
México	18 920.8	18 063.4	435.9	421.5	28 465.8	27 175.9	655.8	634.1
Michoacán	8 385.4	8 060.9	136.9	187.5	12 615.6	12 127.5	206.0	282.1
Morelos	3 350.2	3 190.4	66.4	93.4	5 040.3	4 799.9	99.9	140.5
Nayarit	2 694.6	2 559.0	52.9	82.7	4 053.9	3 850.0	79.6	124.4
Nuevo León	6 489.1	6 192.7	94.9	201.5	9 762.6	9 316.7	142.8	303.1
Oaxaca	9 373.4	9 106.7	74.3	192.4	14 102.0	13 700.8	111.8	289.4
Puebla	8 952.8	8 558.1	138.4	256.3	13 469.2	12 875.4	208.2	385.6
Querétaro	3 028.7	2 814.5	54.8	159.4	4 556.7	4 234.4	82.4	239.9
Quintana Roo	2 604.1	2 312.9	72.6	218.6	3 917.8	3 479.7	109.2	328.9
San Luis Potosí	5 534.9	5 315.0	81.7	138.2	8 327.1	7 996.3	122.9	207.9
Sinaloa	5 005.5	4 699.8	138.4	167.3	7 530.6	7 070.7	208.2	251.7
Sonora	4 695.8	4 426.1	150.3	119.4	7 064.8	6 659.0	226.2	179.6
Tabasco	4 260.9	3 989.9	94.7	176.3	6 410.4	6 002.6	142.5	265.2
Tamaulipas	6 264.7	5 933.9	125.0	205.8	9 425.1	8 927.4	188.1	309.6
Tlaxcala	2 382.5	2 272.7	42.2	67.6	3 584.5	3 419.2	63.6	101.7
Veracruz	13 382.5	12 902.5	200.0	280.0	20 133.6	19 411.5	300.9	421.3
Yucatán	3 479.1	3 264.8	82.7	131.6	5 234.1	4 911.8	124.4	197.9
Zacatecas	3 779.2	3 630.0	46.1	103.1	5 685.7	5 461.2	69.4	155.1
NACIONAL	203 227.1	194 415.8	3 342.4	5 468.9	305 947.2	292 690.9	5 028.6	8 227.7

¹ Los valores nominales fueron deflactados por el Índice Nacional de Precios Productor (INPP) para los servicios de educación por origen de la producción y sus categorías. Se anualizó el INPP mensual de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia el mismo año.

² FAEB: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

³ FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

⁴ FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples (sólo la parte dedicada a infraestructura de educación básica y superior).

⁵ Incluye el Ramo 25 asignado al Distrito Federal: Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

n.a. No aplica.

Fuentes: INEE, cálculos con base en la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1996-2011*, SHCP, y en el *INPP para los servicios de educación por origen de la producción total 2011*, INEGI

Es importante destacar que una tercera parte de los recursos de infraestructura educativa del FAM se destinaron a la educación media superior y superior. El resto se utiliza en la construcción de escuelas de educación básica, su equipamiento (mobiliario, fundamentalmente) y la conservación o mantenimiento. Dado que existen alrededor de 220 mil escuelas públicas de educación preescolar, primaria y secundaria, es clara la

insuficiencia de recursos para el mantenimiento, sobre todo considerando que una buena parte de la infraestructura educativa nacional tiene una antigüedad considerable.

Se tiene referencia de algunos esfuerzos realizados por el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIFED) en años recientes para la cuantificación de las necesidades de mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura de la educación básica, con base en convenios de colaboración celebrados con algunos estados, dado que el levantamiento de la información de campo es costoso. Los resultados de estos trabajos no han sido dados a conocer, pero es razonable suponer que la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura implican inversiones enormes. Este es uno de los grandes pendientes del sector educativo nacional.

Problemática

Varios aspectos que afectan las finanzas educativas, entre otros:¹⁹¹

- Las pautas de distribución de los recursos federales a las entidades federativas para los niveles de enseñanza básica no obedecen a criterios claros, objetivos y consistentes; son más bien el resultado histórico de situaciones creadas por el desigual desarrollo de los subsistemas estatales de educación, un producto de negociaciones bilaterales, discrecionales o, quizá también, de la diferente capacidad de conducción/gestión de los ejecutivos estatales.
- Desde el punto de vista financiero, la federalización simplemente congeló y proyectó a futuro las enormes asimetrías con que se venían distribuyendo los recursos federales de la educación básica, sin intentar revisar su significación dentro de las relaciones hacendarias de los estados con la federación.
- Los recursos federales que reciben las entidades federativas no guardan ninguna relación consistente ni con el número de habitantes, ni con el de niños y jóvenes que constituyen la demanda de educación básica de cada entidad; tampoco hay una relación consistente con el esfuerzo financiero que hace cada entidad por su educación básica; en cambio, si guardan una relación consistente, aunque con asimetrías considerables entre los estados, con la proporción de matrícula que fue de sostenimiento federal hasta 1992, con el PIB y la recaudación federal en las entidades federativas.
- Los recursos del Ramo 33 son radicados y administrados a través de las Secretarías Estatales de Finanzas, lo cual muchas veces dificulta el acceso a las economías y a los rendimientos financieros en beneficio de la educación. En no pocos casos se observa un evidente manejo de esas áreas, retrasando la asignación a las dependencias educativas.
- Se opera con estructuras presupuestales que tradicionalmente dan prioridad a los techos etiquetados por proyecto; es necesario un cambio para atender las metas del

¹⁹¹ Para mayor detalle ver a: Ayala Espino, J.L. Op. Cit.; Latapí Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel. El Financiamiento de la Educación Básica en el marco del federalismo. CESU, UNAM, FCE. México. 2003. 1ª reimpresión, 2002; Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000; Informes de Labores SEP; SEP. El perfil de la Educación en México, 1999.

sistema educativo en términos de cobertura, calidad, equidad y gestión institucional, es decir por función.

- La estructura de gasto actual se encuentra condicionada por el gasto corriente, y específicamente por el que se dirige al pago de sueldos y salarios, que representa más del 90% del gasto total en educación básica. El monto para inversión no rebasa el 5%. En países desarrollados, esta relación es del 75%-25% aproximadamente.
- Un aspecto más es la lenta gestión administrativa, al depender generalmente de comités de compras de todo el gobierno estatal, lo que retrasa la atención de asuntos que muchas veces son urgentes en la educación.
- Otros aspectos que provoca graves sangrías al erario educativo es el pago de maestros comisionados que realizan una labor distinta para la que fueron contratados. De los informes emitidos por la SEP y los gobiernos estatales para la Auditoría Superior de la Federación, se destaca que el número de comisiones y licencias al 1er trimestre de 2013 era de 41,522.

Comisiones y licencias al primer trimestre de 2013

Total de comisiones y licencias reportadas por las entidades federativas	41,522
Porcentaje de comisiones en labores sindicales	40%
Porcentaje de comisiones tareas de apoyo académico, o técnico-pedagógico	60%

Fuente: SEP. Reporte a la Auditoría Superior de la Federación 1er trimestre de 2013. Hoja web de la SEP: www.sep.gob.mx

- Asimismo, en algunos estados, un año antes de la jubilación se otorga doble plaza a los docentes, plaza Zona III –más cara- a docentes que laboran en Zona II, o se promueven en Carrera Magisterial, lo cual implica una derrama presupuestal mayor para maestros que dejarán de estar en activo en el corto plazo.

2.7. Problemática laboral

Los nuevos planteamientos en materia laboral

En el marco de la federalización educativa, la revalorización social del magisterio adquirió nuevas dimensiones. El planteamiento de partida fue que el maestro debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo y de la participación social de la educación. A partir de la firma del ANMEB, y con la aceptación del SNTE, la revaloración de la función magisterial comprendió seis aspectos principales: el salario profesional, la formación del maestro, su actualización, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo. Para ello, se instrumentaron diversas acciones que pretendían revalorizar la función de los docentes, que van desde programas de capacitación y superación profesional hasta la expectativa de un salario profesional creciente en términos reales, entre otros.

La negociación salarial

Un elemento que está siendo revisado y pretende modificarse con las recientes reformas de ley, es el que se refiere a las negociaciones salariales. A partir de que se celebra el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) entre el gobierno federal, los estados de la república y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se transfirieron a los estados del país los servicios de educación básica que operaba directamente el gobierno federal. En materia laboral, cada gobierno estatal sustituyó al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporaron a los sistemas educativos estatales. Asimismo, se comprometió a respetar íntegramente los derechos laborales de estos trabajadores. Por el mismo acuerdo, los gobiernos de los estados reconocen al SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que laboran en los establecimientos educativos y las unidades administrativas que se incorporan al sistema estatal.

Generalmente, las secciones estatales del SNTE presentan sus pliegos petitorios ante las autoridades educativas de cada entidad desde fines del mes de marzo y hasta inicios de mayo. Sin embargo, las secciones en las que hay presencia de disidencia a la dirección sindical del magisterio, como son los casos de Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas, muchas veces se anticipan y entregan sus demandas desde el mes de febrero, realizando en paralelo medidas de presión que van desde marchas y plantones, hasta el cierre de instalaciones públicas y bloqueos de vías de comunicación. En el mismo periodo el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE presenta también un pliego de demandas nacional ante la SEP.

Como organismo gremial, el SNTE cuenta con 59 secciones sindicales en todo el país. Actualmente tiene una membresía de casi un millón doscientos mil trabajadores de la educación, que incluye a 700 mil docentes del nivel básico, ubicados en 850 mil plazas¹⁹².

Por lo que hace a la negociación, esta se desarrolla tradicionalmente de manera intensa durante tres o cuatro semanas, haciéndose públicos sus resultados el día 15 de mayo, fecha que está instituida como Día del Maestro por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de diciembre de 1917. En cada entidad se continúa la negociación por algunos días más para definir prestaciones y otros apoyos locales. Hasta 2013, con el fin de mantener una política homogénea a nivel nacional en materia salarial, la SEP y el SNTE llevan a cabo una negociación nacional para determinar los incrementos salariales –que por otra parte, está acotado por los recursos aprobados y etiquetados por el Congreso de la Unión– y el monto global de prestaciones que son financiadas con recursos federales. Lo anterior busca mantener congruencia entre los recursos disponibles y la respuesta a las demandas del magisterio.

De esta manera, a partir de la negociación nacional SEP-SNTE se determinaba el incremento al salario profesional de los maestros y el aumento aplicable a prestaciones genéricas, cuyo desglose se conviene en cada entidad federativa. También se acuerdan

¹⁹² INEGI. Resultados Preliminares del Censo Educativo de 2013. www.inegi.org.mx

aumentos para reconocimientos por antigüedad y aspectos relativos a la evaluación de la calidad educativa y a la federalización de la educación.

A nivel estatal, se reunían las comisiones negociadoras conformadas por las autoridades educativas estatales y las respectivas secciones sindicales, para acordar lo relativo al desglose del monto acordado nacionalmente para prestaciones, así como en algunos casos, otros apoyos que las autoridades locales, de acuerdo a sus propios recursos, estén en condiciones de ofrecer.

Con más o menos problemas, este esquema ha funcionado por casi una década. Muchos estados solicitan el apoyo federal para resolver cuestiones específicas con sus respectivas secciones sindicales, no pocas veces por compromisos contraídos por gobiernos locales anteriores. En general, existía una demanda para modificar esta mecánica de negociación, aunque bien a bien, no se había planteado una solución generalizable, sino más bien adecuadas a realidades concretas de cada estado e, incluso, de la coyuntura política en la entidad.

Con la actual reforma, se ha planteado una negociación única, que más bien tiene visos de ser una negociación en la capital del país, pero con 32 realidades distintas representadas. Es decir, similar a la anterior, aunque geográficamente centralizada en un solo lugar; al menos de inicio. Así, se ha establecido un pliego de demandas laborales de carácter nacional, con 32 anexos, uno por cada entidad federativa. Como puede observarse, la mecánica no dista mucho de la de los últimos 20 años.

Algunas consideraciones a las formas de negociación

La descentralización, primero, y el hecho de que virtualmente se determine en la Cámara de Diputados el recurso destinado a incrementar año con año los salarios del magisterio, parecen limitar las capacidades del SNTE como organismo gremial. No obstante la amenaza que pudo haber representado en su momento para el poder monolítico de la organización el fortalecimiento de los liderazgos locales parece no haber deteriorado su capacidad de negociación. En el caso de la determinación del salario, se presenta ante la organización gremial dos opciones principales, requerir a la Cámara de Diputados un mayor presupuesto, con diferentes estrategias de presión, y, lo que parecería una paradoja, apoyar las iniciativas de la propia SEP para conseguir este mismo objetivo.

La situación política al interior del SNTE parece no haber cambiado mucho a este respecto, más allá de los equilibrios entre el centro y las fuerzas a nivel local. A pesar de la caída de su líder principal, el propio gobierno federal parece haber apoyado la permanencia de interlocutores que permitan mantener el control del movimiento magisterial en épocas de reformas.

Por otra parte, conviene hacer notar que la forma en que actualmente se determinan las percepciones, atendiendo a una “homologación” nacional, en opinión de algunos autores

impide que los salarios se adecuen a los mercados laborales locales¹⁹³ y reduce la capacidad de manejo de las autoridades educativas en cada estado para la introducción de modalidades que permitan mejorar la eficiencia al nivel de escuela y/o región. Sin embargo, y aunque como anteriormente se señaló, para la SEP la homologación salarial se considera prácticamente concluida, persisten aún diferencias. Estas se derivan sobre todo de esquemas específicos de prestaciones estatales, otorgadas antes o incluso después de la federalización localmente; no obstante, estas diferencias tienden a diluirse cada vez más entre los asuntos que se consideran en las negociaciones salariales de cada año en el nivel local, sobre todo por el esfuerzo que han hecho las propias entidades –bajo la presión sindical- para alcanzar los niveles de ingreso promedio –medido en número de días- que perciben los maestros. El cuadro siguiente, aunque desactualizado por escasa información oficial, parece confirmar lo anterior, estableciendo un comparativo nacional de las percepciones en número de días que recibe el magisterio nacional.

¹⁹³ BID, Op. Cit.

**Número de días pagados al personal docente
de educación básica por entidad federativa (2000)**

Entidad	Sueldo tabular	Aguinaldo	Prima Vacacional	Otros conceptos	Total
Distrito Federal	360	40	10	50	460
Aguascalientes	360	70	10	35	475
Baja California	360	60	22	5	447
Baja California Sur	360	70	15	5	450
Campeche	360	45	10	36	451
Coahuila	360	60	10	26	456
Colima	360	60	10	85	515
Chiapas	360	60	10	18	448
Chihuahua	360	55	17	15	447
Durango	360	50	10	26	446
Guanajuato	360	40	10	74	484
Guerrero	360	80	10	10	460
Hidalgo	360	65	10	30	450
Jalisco	360	50	10	30	450
México	360	60	25	40	485
Michoacán	360	50	10	32	452
Morelos	360	90	12	13	475
Nayarit	360	60	20	27	467
Nuevo León	360	75	10	22	457
Oaxaca	360	40	10	55	465
Puebla	360	70	11	15	456
Querétaro	360	70	21	9	460
Quintana Roo	360	40	10	10	420
San Luis Potosí	360	60	10	25	455
Sinaloa	360	60	10	20	450
Sonora	360	75	10	15	435
Tabasco	360	65	12	25	462
Tamaulipas	360	65	10	40	475
Tlaxcala	360	40	10	53	463
Veracruz	360	40	10	67	477
Yucatán	360	40	10	30	440
Zacatecas	360	60	10	10	440
Promedio nacional	360	58	12	29	459

Fuente: "La Federalización Educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados". SEP.2000

Finalmente, es un hecho que las negociaciones deben ampliarse para incorporar aquellos temas que afectan la calidad del trabajo pedagógico, y paralelamente, definir nuevas formas de organización descentralizada de los profesores sin perder la unidad nacional del gremio, así como esquemas de colaboración con las autoridades estatales y federales en materia técnico-pedagógica y de mejora de la calidad. Y todo esto, solo puede lograrse en un entorno donde las relaciones de cooperación y coordinación sean fluidas y eficientes, es decir en un entorno de RIG plenamente identificadas e impulsadas, entre los diferentes niveles de gobierno y grupos que intervienen en el proceso educativo.

Evolución de las percepciones

Como puede verse en el siguiente cuadro, en los primeros años del siglo, se mantiene un crecimiento real del salario magisterial. El incremento registrado entre el año 2000 y el 2006 es de casi 43%, mientras que la inflación en el mismo período fue de 31.7% ¹⁹⁴, lo que representa un crecimiento real del ingreso docente en más de 11 puntos porcentuales.

INCREMENTOS SALARIALES OTORGADOS AL PERSONAL DOCENTE 2001-2005

Concepto	%					Inc. Acumulado
	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	
SALARIO	11.0	5.8	5.5	5.0	4.3	35.6
PRESTACIONES	2.0	1.5	1.5	1.0	1.0	7.2
TOTAL	13.0	7.3	7.0	6.0	5.3	42.8

¹ Este año se otorgó 1.2% de incremento al salario de los docentes de educación básica por concepto de "Fortalecimiento al salario"

Fuente: Elaboración propia a partir del "Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006". Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. 2006

No obstante, es evidente que siempre existirá la opción de mejorar las percepciones del magisterio y que, para diversos analistas, el maestro es un profesional calificado, cuyos ingresos son inferiores a los que reciben los demás profesionistas de similar calificación ¹⁹⁵.

Por otra parte, conviene hacer notar que la forma en que actualmente se determinan las percepciones, atendiendo a una "homologación" nacional, en opinión de algunos autores impide que los salarios se adecuen a los mercados laborales locales ¹⁹⁶ y reduce la capacidad de manejo de las autoridades educativas en cada estado para la introducción de modalidades que permitan mejorar la eficiencia al nivel de escuela y/o región. Sin embargo, y aunque como anteriormente se señaló, para la SEP la homologación salarial se considera prácticamente concluida, persisten aún diferencias.

Estas se derivan sobre todo de esquemas específicos de prestaciones estatales, otorgadas antes o incluso después de la federalización localmente; no obstante, estas diferencias tienden a diluirse cada vez más entre los asuntos que se consideran en las negociaciones salariales de cada año en el nivel local, sobre todo por el esfuerzo que han hecho las propias entidades –bajo la presión sindical– para alcanzar los niveles de ingreso promedio –medido en número de días– que perciben los maestros. El cuadro siguiente confirma lo anterior, estableciendo un comparativo nacional de las percepciones en número de días que recibe el magisterio nacional.

¹⁹⁴ Banco de México. Indicadores financieros y económicos. IPC por objeto del gasto nacional. www.banxico.org.mx

¹⁹⁵ Un punto de vista un tanto distinto al aquí presentado se detalla en: Observatorio Ciudadano. Salario Magisterial. Comunicado 54. En: [http:// Observatoriociudadano/Comunicado 54.htm](http://Observatoriociudadano/Comunicado54.htm)

¹⁹⁶ BID, Op. Cit.

Actualización y Capacitación Docente

Carrera Magisterial

El Programa de Carrera Magisterial se diseñó originalmente como uno de los principales medios para impulsar la preparación y el desempeño profesional de los docentes, contribuyendo a la revalorización social del maestro. Además del evidente beneficio económico que representa incorporarse al mismo, se inscribe como una de las estrategias más importantes en la capacitación y actualización de los docentes, y consecuentemente en una de las vías para lograr un mayor reconocimiento social a su labor. No obstante, si bien este programa ha motivado el interés de los docentes por su superación profesional y es aceptado ampliamente por el magisterio, se observa más como un escalafón horizontal que da acceso a mejores ingresos, que como un programa de actualización y capacitación.

Hasta mediados de la pasada década se habían incorporado 740 mil plazas, de las cuales se promovieron a más de 125 mil mediante este esquema de promoción horizontal. La incorporación representa el 74% de la demanda real calculada por la SEP¹⁹⁷.

Actualización Docente

En el campo de la actualización y capacitación de los docentes, destacan casi de manera exclusiva las acciones realizadas por la Dirección General de Formación Continua para Maestros en Servicio (Programa Nacional de Actualización para Maestros en Servicio), antes el PRONAP. No obstante, también presenta diversos problemas. Es preocupante el bajo número de docentes que acreditan las evaluaciones del programa, aproximadamente 25% de los que se inscriben, así como la apatía de algunos profesores para inscribirse a los cursos y talleres. Asimismo, es notoria la necesidad de un mayor apoyo estatal para dotar de los recursos humanos y materiales necesarios a los Centros de Maestros, ya que casi cuatro quintas partes de ellos no cuentan con alguna(s) de las cuatro figuras básicas que implica su operación, algunos se encuentran en zonas de difícil acceso, los asesores son mal pagados y muchos de ellos presentan un perfil inadecuado. Asimismo, si bien la mayoría disponen de equipamiento y acceso a la red Edusat, muchas veces no se cuenta con las instalaciones apropiadas o el mantenimiento necesario y en por lo menos la mitad de los centros se reportan acervos bibliográficos incompletos o poco utilizados.

Algunas autoridades aún no tienen claro cuales son los propósitos y la utilidad de estos Centros, lo cual se refleja en la ubicación que les otorgan en la estructura orgánica de la dependencia estatal de educación, condicionando con ello su capacidad de decisión, solución de problemas y, en general, el desarrollo del propio programa. Al igual que otros programas federales, la dirección del programa en los estados es generalmente motivo de negociación entre la autoridad local y la respectiva sección sindical. La actual administración parece apostar más por la capacitación entre pares que a la externa, lo que aunado a los exiguos presupuestos, deberá redefinido este programa.

¹⁹⁷ SEP. Informe de Labores 2005.

Otras fuentes de capacitación magisterial

Por otra parte, se ofertan programas de maestría y doctorado generalmente de baja calidad. Las acciones de las unidades UPN están descoordinadas de las del resto de las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes, en una indefinición normativo-operativa con respecto a la UPN central y las autoridades educativas estatales. Su función no es clara ni participa generalmente en las definiciones de política educativa o en las propuestas pedagógicas que se instrumentan.

En este tenor, no ha sido posible que la mayoría de las entidades consoliden, y en muchos casos, creen la instancia estatal que vincule todas las acciones de formación, capacitación y actualización magisterial, como lo establecía uno de los planteamientos principales del ANMEB. Resultado de ello es la desarticulación y duplicidad de las actividades que desarrollan las diferentes instituciones, el desequilibrio en la oferta de cursos y el escaso número de propuestas estatales bien estructuradas y sistemáticas que han logrado desarrollar las estructuras educativas locales.

Otro elemento poco aprovechado, es la infraestructura que representan las instituciones de educación superior en los estados. La escasa vinculación con las escuelas normales, los Centros de Maestros, etc., no facilita que la investigación pedagógica que muchas de estas escuelas desarrollan, así como los programas de actualización que imparten, sean aprovechados por docentes de educación básica. A este respecto, cabe destacar que muchas veces este vínculo no logra concretarse por las propias presiones gremiales que exigen que la actualización y la capacitación de los maestros sea únicamente a través de instituciones ligadas a la educación básica; un ejemplo de esta desvinculación es la escasa participación de las escuelas formadoras de maestros en las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior.

Las reformas legales recientes.

Las relaciones entre los maestros y los estados son altamente politizadas por la influencia y fortaleza de las secciones locales. Aún cuando existe un reclamo de que los maestros son mal pagados y poco motivados, es plenamente aceptado que disfrutan de una elevada estabilidad laboral y difícilmente son removidos. En general, puede observarse que las secciones estatales del SNTE defienden el esquema tradicional de financiamiento y provisión de servicios por parte del estado y fueron durante muchos años relativamente exitosos en crear en la opinión pública un ambiente negativo hacia las reformas orientadas a flexibilizar esta política.

Asimismo, las secciones locales defienden los esquemas de negociación centralizada, se oponen a las medidas descentralizadoras y a la transferencia de mayores facultades a los municipios, a la escuela y a la comunidad en general. Otro elemento ha sido la insistencia de las secciones locales para promover la creación de grandes estructuras donde los gobiernos locales puedan colocar al frente a su gente de confianza, para dejar los segundos y terceros niveles, sobre todo de educación básica y/o los institutos descentralizados, en manos de la organización gremial. Paulatinamente buscan el control de posiciones claves en las Secretarías estatales (educación básica y normal, recursos humanos, participación

social, etc.) para mantener su hegemonía como estructura de poder. También demandan posiciones directivas relacionadas con la actualización, evaluación, programas compensatorios y proyectos innovadores federales y estatales, en función de los beneficios que en términos políticos que esto representa. De esta manera, la organización gremial acumula experiencia, forma cuadros y diseña estrategias nacionales de actuación, de acuerdo a sus propios intereses, lo que dificulta extraordinariamente la labor de las autoridades educativas estatales al pretender iniciar reformas en el sistema educativo.

En general se observa una fuerte presencia de cuadros sindicales, muchos de ellos exdirigentes seccionales, en toda la estructura educativa; una elevada presión de grupos institucionales o disidentes que muchas veces rebasa la capacidad de negociación estatal; mandos afines al sindicato y, no pocas veces, encabezando programas federales; un gran número de comisionados; y la asignación de plazas docentes y de supervisión con gran influencia por la parte gremial.

Si bien parece una opinión generalizada la necesidad de revisar y regular los derechos profesionales de los maestros en todos los aspectos de su desempeño, como son su formación y actualización, el sistema escalafonario, becas, créditos y licencias, la evaluación de su trabajo y los estímulos a la eficiencia, la libertad para presentar iniciativas, la innovación pedagógica y administrativa, su participación en las propias estructuras educativas, etc., es también evidente que esto no parece ser una tarea fácil ni sobre todo de corto plazo; más bien parece demandar cierta gradualidad.

La reforma de 2013 replantea la relación con el SNTE, lo que si bien a nivel nacional parece marchar, a nivel local se vive diferente. Las autoridades educativas subnacionales no parecen sentirse especialmente comprometidas con algo que comprometieron sus líderes en un pacto político, pero que muchas veces modifica, e incluso pone en riesgo, las alianzas políticas locales de los gobiernos estatales; esto genera a mediano plazo simulación y retraso en las propias reformas; asimismo, obliga a tomar medidas para contextualizar los cambios y adaptarlos a una realidad distinta en cada entidad. No parece ser lo más adecuado repetir la receta centralizada y vertical de otras ocasiones. Asimismo, es un hecho que a la mayor parte de los profesores les interesa participar en programas innovadores y sobre todo, les preocupa la calidad de los aprendizajes de sus alumnos. Tampoco es algo desconocido que generalmente apoyan o cuestionan el liderazgo de sus directivos o las actitudes autoritarias de los mismos y generan en sus planteles determinados climas laborales que pueden favorecer o dificultar el desempeño en el salón de clases. La reforma parece tratar de capitalizar el potencial de cambio que existe en los maestros, integrándolos activamente a las reformas educativas y al logro de los objetivos de calidad.

Supervisión Escolar

En más de la mitad del país se observa una elevada injerencia sindical en los equipos de conducción/gestión de las estructuras estatales de educación. En el resto varía aunque existe en todos los estados. En muchos casos, exdirigentes sindicales ocupan altos cargos de las

administraciones educativas estatales y, en la mayoría, es en los niveles de supervisión donde predomina la presencia sindical¹⁹⁸.

El poder gremial llega a confundirse con el de la burocracia educativa ya que existe un alto nivel de “imbricación” entre los puestos de confianza y los cargos sindicales. Por ejemplo, los supervisores de zona, cuya función es vigilar la labor magisterial y, en su caso, reportar las anomalías, son al mismo tiempo líderes sindicales adscritos a la línea de los comités seccionales o del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE. De este modo, así como presiden asambleas gremiales, deciden ascensos y traslados de los trabajadores. El puesto de confianza, el supervisor, es un cargo que está dentro del escalafón sindical, lo cual lo sitúa en la controversia de la interacción de las dos entidades a las que pertenece. Este control sindical se materializa en la jerarquía del organismo a través de las líneas de autoridad que conectan a los profesores y directores de escuela con supervisores e inspectores de zona, y a éstos con los jefes de área de los estados, muchas veces impuestos por la propia organización sindical.

Por el hecho de que el organismo gremial es quien propone o decide quiénes ocupan el cargo de supervisor y aún su permanencia en el mismo, se ven en muchas ocasiones en la necesidad de frenar los reportes que tengan que enviar sobre los maestros que faltan o cumplen deficientemente sus funciones. Esto limita y distorsiona los objetivos esenciales del federalismo y, por ende, el de la operación del sistema escolar. Con estas prácticas, el mejoramiento de la calidad educativa que se busca, queda entrampado. Contradictoriamente, esta estructura intermedia de supervisión es poco atendida y generalmente se encuentra desvinculada de los proyectos y programas educativos. En el mismo sentido, los esquemas estatales al plantearse la regionalización del servicio generalmente no incorporan sustantivamente a la supervisión escolar, por el simple hecho de que esto involucra negociación con el organismo gremial.

La actual administración federal parece apostar a reincorporar a su función original a los supervisores, lo que si bien significa un gran potencial educativo, también significa problemas para acabar con las relaciones viciadas que aún prevalecen. Representa devolverles su autoridad y profesionalizar su función; adicional a este elevado gremialismo, otro factor limitante es la edad, la mayoría son personas de la tercera edad y escasos alicientes para modificar sus hábitos o para retirarse, ya que los sueldos que ostentan son mucho mayores que los de los directores de plantel y por supuesto, que los docentes.

Grupos disidentes

A nivel nacional existen diferentes expresiones políticas minoritarias dentro del SNTE que no necesariamente coinciden con la política del Comité Ejecutivo Nacional, mismas que no conforman mayoría. La más importante de ellas es la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Este es un grupo o tendencia disidente, sin formalización legal, que nace del interior del sindicato sobre la base de los acuerdos del Congreso de Educación que realizó el SNTE en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, en

¹⁹⁸ Estos datos se resumen de análisis propios, elaborados a partir de estudios de caso y entrevistas a funcionarios federales y estatales entre 1998 y 2003.

1980, que reconocen el derecho a disentir y el pluralismo ideológico como característica de la organización sindical.

Entre las corrientes más importantes por su número de simpatizantes, destacan además de la CNTE, las de Nuevo Sindicalismo y el Movimiento de Bases Magisteriales, así como medio centenar de pequeños sindicatos independientes que han aparecido a lo largo de todo el país. La CNTE, ha logrado tener presencia al interior del magisterio e, incluso, encabeza actualmente los comités ejecutivos de las secciones VII de Chiapas, IX del Distrito Federal, XVIII de Michoacán, XXII de Oaxaca y mantiene contingentes de consideración en los estados de Tlaxcala, Guerrero y las secciones X y XI del Distrito Federal. En mucho menor escala, se encuentra presente en algunas entidades más. Cabe destacar que sólo en el caso de Oaxaca, esta fracción logra movilizar a la mayoría de los docentes de la sección. Asimismo, en diversas entidades, ha estrechado vínculos con organismos sindicales afines, organizaciones populares y partidos políticos

Aun cuando los procesos de negociación se llevan a cabo en cada entidad, de acuerdo al esquema de competencias establecido en el ANMEB, las más de las veces hacen acto de presencia tanto en el Distrito Federal como en las capitales y ciudades principales de los estados, numerosos grupos de maestros de las fracciones disidentes del SNTE durante la época de las negociaciones contractuales. Lo mismo sucede al inicio del periodo de sesiones del H. Congreso de la Unión para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Las movilizaciones de estos grupos pretenden presionar a la SEP y a la Cámara de Diputados para que se autoricen recursos extraordinarios para cubrir las demandas que enarbolan en materia de salario y prestaciones, muy por arriba del promedio de lo solicitado por el resto de los trabajadores del país. Lo anterior, no obstante que es público el hecho que las partidas presupuestales dedicadas al sector son autorizadas a finales del año anterior por la Cámara de Diputados y están etiquetadas para el desarrollo de los programas educativos, siendo prácticamente imposible su reasignación para el pago de salarios y prestaciones.

2.8. Principales resultados y retos de la federalización en materia de cobertura y calidad.

Cobertura, calidad y equidad de los servicios educativos 1992-2005

A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) y las disposiciones normativas asociadas al mismo (reforma del Artículo 3° Constitucional y expedición de la Ley General de Educación de 1993) la Federación está obligada a apoyar a las entidades federativas para que cada gobierno estatal esté en posibilidad de ofrecer el servicio educativo a su cargo con la cobertura y calidad necesarias, por medio de la transferencia de recursos, la asesoría y la asunción de la función normativa, entre otras responsabilidades.

La cobertura educativa, junto con la calidad, la equidad, la pertinencia y la rendición de cuentas son señalados como ejes fundamentales de la política educativa de la administración federal.

Cobertura ¹⁹⁹: resultados generales

La cobertura ha sido siempre un desafío para el Sistema Educativo y sigue siendo uno de los grandes pendientes, especialmente en preescolar y a partir de la secundaria, toda vez que en la primaria se ha alcanzado y sostenido un porcentaje de atención prácticamente total. En términos generales, la cobertura educativa se ha ampliado de manera importante. De acuerdo a los últimos datos disponibles, al inicio del ciclo escolar 2013-2014, la matrícula total del Sistema Educativo Nacional fue de 35.2 millones de alumnos, atendidos por 1 millón 877 mil docentes, en 256 mil planteles. La mayor parte de la matrícula escolar se ubica en la educación básica, que en el mencionado ciclo escolar cubrió a casi 26 millones de estudiantes, de los cuales 14.7 millones corresponden a la educación primaria. Es decir, la matrícula del nivel básico representa 74.3% del total del Sistema Educativo Nacional, en tanto que la primaria por sí sola absorbe 42.3% del total mencionado.

Alumnos, Docentes y Escuelas en el Sistema Educativo Mexicano Ciclos 1992/1993 – 2013/2014

Tipo y nivel de educación	Alumnos (Miles)		Docentes (Miles)		Planteles (Miles)	
	1992-1993	2013-2014	1992-1993	2013-2014	1992-1993	2013-2014
Básica	21,487	25,891		1,196		227.0
Preescolar	2,859	4,761	114.3	226.0	51.5	91.0
Primaria	14,426	14,789	486.7	575.0	85.2	99.0
Secundaria	4,203	6,340	237.7	394.0	20.0	37.0
Capacitación para el trabajo	403	1,616	23.9	40.3	3.6	5.7
Media Superior	2,177	4,444	151.0	288.0	6.8	15.9
Superior	1,307	3,300	138.5	352.0	2.2	6.7
Total	25,374	35,251	1,152.6	1,877.0	169.6	256.0

Fuente: Elaboración propia con base de datos. Estadística SEP 2013-2014.

Cabe señalar, sin embargo, que la preeminencia de la educación básica muestra en los últimos una tendencia decreciente, por la expansión acelerada de la población atendida en la educación media superior y superior, efecto del cambio en la pirámide de edades del país.

¹⁹⁹ La cobertura en educación se refiere a la matrícula –número de alumnos inscritos en cada ciclo escolar- del Sistema Educativo Nacional con respecto a la población que, por su edad, requiere los servicios educativos de diferentes tipos de educación. Para fines de análisis, la cobertura se cuantifica por medio de los índices de atención a la demanda y de absorción. Los primeros, que corresponden a preescolar y primaria, se miden con respecto a la población total en los correspondientes grupos de edad, mientras que los segundos se refieren a la proporción atendida de los egresados del nivel inmediato anterior, siendo aplicables a la educación secundaria y los niveles subsecuentes. Estos indicadores se asocian a otro concepto conocido como promedio de escolaridad de la población, el cual se calcula a escala nacional y por entidad federativa. Cabe agregar que el número de docentes y de planteles constituyen factores fundamentales en la cobertura educativa.

Esto da una idea del enorme esfuerzo realizado por el país en las últimas dos décadas para llevar los servicios a una población creciente, lo cual ha supuesto la incorporación al servicio de más de 700 mil maestros y una infraestructura física de 87 mil nuevas escuelas. En términos relativos, el número de docentes creció en 62% y el de planteles en 51% en el periodo considerado, lo cual sugiere tanto una acelerada expansión (más que proporcional con respecto a la población atendida) como un costo marginal creciente por alumno atendido.

Por otra parte, las cifras disponibles muestran el notable crecimiento de la matrícula en preescolar y secundaria, derivada de la obligatoriedad de ambos niveles, introducida en nuestro marco legal en 1993 y 2003, respectivamente. Asimismo, reflejan la relevancia de la educación media superior, declarada obligatoria en 2013, y superior, cuyas tasas de crecimiento han sido las más altas del periodo considerado, de tal suerte que la segunda es 2.5 veces la población atendida en 1992. En todos los casos, el personal docente y la infraestructura educativa (planteles) han crecido en proporciones mayores a los de la matrícula, lo cual se refleja en la reducción del número promedio de alumnos por maestro y plantel.

Las disminuciones en las relaciones anteriores son importantes, como elementos para mejorar la calidad de la atención educativa, que es otro de los grandes pendientes del Sistema Educativo Nacional. En este contexto, la variación en los principales indicadores de atención a la demanda en el periodo considerado son los siguientes:

Algunos Indicadores de Eficiencia en el Sistema Educativo Mexicano
Ciclos 1992/1993 – 2013/2014

Indicadores	Ciclo 1992-1993	Ciclo 2013-2014*
Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más	6.66 grados	9.0
Atención a la demanda (%)		
Educación Preescolar		
3 años de edad	9.2	40.1
4 años de edad	48.1	88.5
5 años de edad	60.9	83.4
Educación Primaria	39.3	93.9
Absorción (%)		
Educación secundaria	83.8	96.9
Educación Media Superior	80.9	100.9
Educación Superior	60.6	85.9

Fuente: SEP, Informe de Labores de los años considerados y Principales Cifras del Sistema educativo Nacional 2012-2013.

* Cifras estimadas

Cálculos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa muestran las siguientes tasas de cobertura para el ciclo escolar 2013-2014:

**Cobertura (tasa bruta de escolarización) en educación básica¹
(1990-2012)**

Ciclo escolar	Preescolar (4 y 5 años)						Primaria (6 a 11 años)			Secundaria (12 a 14 años)		
	Total	Segundo Hombres	Mujeres	Total	Tercero Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1990-1991	37.9	37.7	38.1	69.8	70.6	69.0	110.8	113.4	108.1	65.7	66.4	65.0
2000-2001	51.3	50.8	51.7	77.1	77.2	77.0	108.8	110.8	106.7	82.8	84.5	81.1
2010-2011	81.2	80.2	82.2	100.7	100.1	101.4	109.5	109.7	109.2	90	89.6	90.4
2012-2013	83.4	82.3	84.6	102.8	102.0	103.6	109.3	109.3	109.3	93.3	92.7	93.9

¹ Cobertura o tasa bruta de escolarización corresponde al número total de alumnos inscritos en un nivel educativo al inicio del ciclo escolar, por cada 100 del grupo de población con la edad reglamentaria para cursar ese nivel.

Fuente: SEP, DGPyEE, Formatos 911.

Sobre las cifras anteriores son pertinentes algunos comentarios:

- Es evidente la cobertura casi universal de la educación primaria, lo cual no es un logro menor. Sin embargo, aún queda población por atender, sobre todo en pequeñas zonas rurales marginadas y los niños en situación de calle.

La obligatoriedad de la educación preescolar implica la atención del cien por ciento de la población en el correspondiente grupo de edad. Si bien esto se ha logrado para los niños de 4 años, no ha sido posible alcanzarlo para los de 5 años.

- El Estado tiene la obligación constitucional de impartir el primer grado de preescolar a partir del ciclo 2008-2009. Dado que la cobertura actual de la población de 3 años es reducido, se tiene el gran reto de incrementar la oferta en un período muy corto.

A pesar de ser obligatoria desde 1992, la educación secundaria no ha logrado cubrir a toda la población egresada de la escuela primaria. Lo anterior, aunado a sus altos niveles de deserción y reprobación, así como a las bajos resultados obtenidos en pruebas internacionales (PISA), hacen evidente la necesidad de una reforma estructural de este nivel educativo, que ya fue reconocida desde el Programa Nacional de Educación 2001-2006 pero que no ha sido solucionada.

- Uno de los aspectos más relevantes a considerar es la reforma de la telesecundaria, que es la modalidad con mayor ritmo de crecimiento en los últimos años, de tal suerte que en algunos estados ya es predominante en la oferta local de educación secundaria y, que, sin embargo, enfrenta una problemática estructural de muchos años.
- En cuanto a la Educación Media Superior, ésta absorbe casi todo el egreso de secundaria. Sin embargo, este tipo de educación registra serios problemas de deserción y eficiencia terminal. Además, la expansión acelerada en el número de planteles públicos ha venido acompañada frecuentemente por un reducido número de estudiantes, con los consecuentes costos elevados de operación. Asimismo, se tiene la limitante de una gran dispersión de la población, sobre todo la que egresa de las telesecundarias, que es la modalidad más dinámica de la educación secundaria.

Avances en la calidad educativa

Existen diferentes acepciones del término calidad. Los factores asociados a la calidad educativa son múltiples y de diversa naturaleza. En el debate académico se concede un énfasis variable a los factores de “entrada” (principalmente la formación de los profesores, de los estudiantes y de los materiales escolares), a los factores de “contexto” (principalmente la escuela) y a los factores de “respaldo” (principalmente la familia) ²⁰⁰. Esta no es absoluta sino discernible por comparación; cuando se habla de mejorar la calidad de la educación, se da por entendido que los resultados que se obtengan serán superiores a los previos; no obstante, también supone que la calidad de la educación mexicana, si mejora, será igual o superior a la que existe en otras latitudes. En el mismo sentido, el mejoramiento de la calidad de la educación debe reflejarse en indicadores tales como una mayor eficiencia terminal, un mayor grado de correspondencia entre la formación obtenida en cada nivel y las exigencias académicas del nivel subsecuente, así como un mayor grado de pertinencia entre la formación y las expectativas del medio laboral, cultural y social.

²⁰⁰ A partir de un estudio realizado en varios países de América Latina, Observatorio Ciudadano de la Educación (Comunicado 61. Calidad de la Educación. En <http://Observatorio-ciudadano/evaluacion/OCE-Comunicado-061.htm>) destaca algunos de los factores que en diversos estudios se ha comprobado están asociados al rendimiento: a) El estatus socio-cultural. Aunque fluctúa entre países, regiones y escuelas, el grado de escolaridad de los padres redundó en un aumento del rendimiento de sus hijos cuando se combina con otros factores, como su participación en los asuntos de la escuela y el respaldo que ofrecen a los hijos para el aprendizaje. b) Antecedentes escolares. Los alumnos que cursaron educación preescolar tuvieron resultados ligeramente más altos que quienes no. c) Infraestructura escolar: los alumnos de escuelas mejor dotadas obtuvieron mejores calificaciones. En las escuelas con bibliotecas de más de mil libros los alumnos obtuvieron puntuaciones mayores que los alumnos de escuelas infradotadas. d) Formación del maestro. Se observó un efecto positivo entre la formación de los profesores y el rendimiento. En cambio, la variable “capacitación docente en servicio” no mostró un efecto apreciable. e) Condiciones del trabajo docente. Los alumnos de profesores dedicados únicamente al magisterio obtuvieron mejores calificaciones que los estudiantes de profesores con trabajos adicionales. f) Percepción de los maestros sobre las causas del éxito o fracaso escolar. El estudio demostró que existe relación entre la percepción de los maestros sobre las causas del rendimiento escolar y los resultados objetivos. Por ejemplo, los alumnos de maestros que piensan que el éxito escolar es producto del esfuerzo de los estudiantes principalmente, obtuvieron mejores calificaciones. g) El contexto familiar. En el estudio se demuestra que el contexto familiar importa cuando es un factor activo. Por ejemplo, pertenecer a un hogar biparental da una ventaja de menos de un punto en lenguaje y de menos de dos en matemáticas. En cambio, si los padres, cualquiera de ellos, leen, les otorgan a sus hijos una ventaja de seis puntos en lenguaje y cuatro en matemáticas. h) Estrategias de aula: los alumnos con profesores que controlan sistemáticamente el aprendizaje obtienen mejores resultados; las escuelas en que se forman grupos de alumnos de alto rendimiento y grupos de rezagados, obtuvieron generalmente resultados más bajos. Es decir, a mayor heterogeneidad académica se observaron promedios de rendimiento más altos. i) De todas las variables consideradas en el estudio, la que aparece con mayor peso explicativo es aquella que refleja la imagen de los estudiantes sobre el clima escolar. Los estudiantes que perciben la escuela como un lugar amigable para aprender, jugar y hacer amistades, obtuvieron las mayores puntuaciones de toda la muestra. Además, esta variable se correlaciona positivamente con las demás que corresponden a la dinámica del aula. Por ello, se concluye en el estudio que el factor “aula” es el de mayor importancia para el aprendizaje de los niños. La combinación de los factores estudiados explica más de tres cuartas partes de las variaciones observadas entre los resultados de las pruebas del estudio, lo que confirma que el éxito escolar no proviene ni exclusiva ni principalmente de atributos innatos o hereditarios, sino que está asociado con elementos que pueden ser modulados a través de políticas, estrategias y acciones que refuercen a las escuelas, a los profesores, a la gestión escolar y a las instancias de participación social.

Un aspecto importante también, se desprende de lo que algunos autores denominan “distribución social de la calidad”. Es fácil imaginar un sistema en que algunas instituciones, no importa si públicas o particulares, concentran la mayor calidad educativa del sistema, mientras que la mayoría presenta niveles insatisfactorios. Por ello, para un gobierno el reto no puede ser que existan algunas instituciones de buena calidad; el reto es que el sistema, en su conjunto y las partes que lo constituyen, sean de buena calidad. En ese sentido, la calidad se mide no por cuanto avanzan los más adelantados, ni siquiera por el promedio, sino por el desempeño de los menos favorecidos. Siguiendo con esta idea se entiende que calidad sin equidad es atributo de los sistemas elitistas y que perseguir la equidad sin atender a la calidad es mero populismo²⁰¹.

Otro elemento en el cual es difícil poner de acuerdo a los investigadores es cómo medir esta calidad. Sin embargo, esto se encuentra acotado, al menos hasta ahora, por la disponibilidad de datos. En general, lo más aceptado aún es considerar indicadores generales sobre la reprobación, deserción y eficiencia terminal. En el siguiente cuadro se puede observar como han evolucionado éstos a partir de la federalización:

Principales Indicadores de Desempeño y Eficiencia en los ciclos 1992-1993 y 2013-2014

Nivel educativo	Indicador	Ciclo escolar 1992-1993	Ciclo escolar 2013-2014 *
Primaria	Reprobación	8.3	2.1
	Abandono Escolar	3.6	0.6
	Eficiencia Terminal	72.9	96.0
Secundaria	Reprobación	7.4	7.1
	Eficiencia Terminal	76.4	84.5
	Abandono Escolar	17.7	5.3
Educación Media Superior	Reprobación	n.d.	15.3
	Eficiencia Terminal	56.6	63.3
	Abandono Escolar	n.d.	14.5

Fuente: SEP, Informe de Labores de los años considerados y Principales Cifras del Sistema educativo Nacional 2012-2013.

* Cifras estimadas

Aunque los datos anteriores muestran que los esfuerzos orientados a mejorar la educación básica se han traducido en mejoras sustanciales en los indicadores de la educación primaria, esto no garantiza que el desempeño y la eficiencia alcanzados permitan automáticamente ascender a mayores niveles de calidad. En el caso de la educación secundaria, existe una notoria rigidez en sus indicadores, que han tenido, sin embargo, una mejora marginal en el mismo periodo. En cuanto a la educación media superior, es claro su estancamiento en este tipo de indicadores.

Otros indicadores resultantes del sistema de evaluación, que se comenzaron a hacer públicos en 1999, apuntan hacia un mejoramiento de la calidad educativa. Los resultados de las evaluaciones que se vienen aplicando muestran que las generaciones recientes de

²⁰¹ Observatorio, Op. Cit.

alumnos de primaria tienen ya un mayor dominio de las competencias básicas de Matemáticas y Español²⁰². No obstante, es evidente que la calidad educativa sigue siendo el talón de Aquiles de nuestro sistema educativo, como veremos más adelante.

En cuanto al aprovechamiento escuela por escuela, si bien las evaluaciones muestran de manera sistemática grandes diferencias en los resultados obtenidos en planteles ubicados en medios sociales diversos, también lo hacen entre planteles vecinos. Esta información indica que la equidad debe pasar también por la indispensable transformación de las escuelas con más bajos resultados académicos, y no sólo por aquellas que se localizan en las zonas más desfavorecidas²⁰³.

PISA y ENLACE

En los últimos años se ha venido consolidando un esfuerzo para establecer sistemas de evaluación educativa, o al menos, iniciar los esfuerzos dirigidos a esta tarea. Los ejercicios más sistemáticos y relevantes son PISA y ENLACE.

México ha invertido recursos importante y ha desarrollado programas y acciones de gran relevancia, pero no se ha logrado el impacto que se esperaba en la calidad educativa. Las versiones oficiales atribuyen esto a la combinación del rápido crecimiento demográfico del siglo pasado y los bajos niveles de escolarización que existían, lo que ocasionó que los recursos terminaban por ser absorbidos por el esfuerzo de aumento de la cobertura. Esto, combinado con prácticas de operación ineficientes fueron factores limitantes para el avance de la calidad educativa²⁰⁴. Asimismo, las condiciones de pobreza que siguen afectando a una parte significativa de la población nacional también ha dificultado la tarea educativa.

Los resultados de nuestro país en el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes, PISA por sus siglas en inglés, dan cuenta del reto que se tiene para mejorar la calidad de la educación. Esta prueba es aplicada cada tres años por la Organización para la Cooperación

²⁰² Esto puede observarse en los análisis realizados en 1999 por la entonces Dirección General de Evaluación de la SEP sobre los resultados de los exámenes aplicados en el Programa de Carrera Magisterial. Éste tiene entre sus componentes la evaluación del aprendizaje de los alumnos de los maestros que participan en él, aproximadamente el 75% de los docentes del país. A partir de 1995 se han aplicado exámenes cada año a la mayoría de los alumnos de tercer grado de primaria a tercero de secundaria. Con base en las mediciones realizadas entre 1997 y 1999, se formuló un estudio para conocer la posición y los avances o retrocesos en el tiempo de una escuela o entidad con relación al conjunto nacional. Para ello se desarrolló un proceso de estandarización de resultados obtenidos a nivel nacional para cada tipo de examen en cada uno de los años referidos, con el fin de comparar con una misma escala los diferentes grados escolares. Esto permitió establecer cinco “niveles de aciertos” y determinar el porcentaje de escuelas que se ubica en cada uno de ellos. Para el país en su conjunto, estos niveles representaban: Más bajo(10%), Bajo (20%), Medio (40%), Alto (20%) y Más alto (10%). SEP. Dirección General de Evaluación. Evaluaciones sobre los exámenes de Carrera Magisterial. México, 2000.

²⁰³ Ibid. El resultado del estudio pone de relieve la importancia de revisar algunos criterios que tradicionalmente se esgrimen como causas directas de la baja calidad educativa, como es el caso de la situación socioeconómica de un estado, ya que las entidades que resultaron con un menor desempeño en primaria –que va de 53% a 45% de escuelas ubicadas en los niveles de aciertos Bajo y Más bajo, frente a 30% promedio nacional- fueron Colima, San Luis Potosí, Coahuila, Tlaxcala, Guerrero y Guanajuato; mientras que las que tenían un número mayor de escuelas con un nivel de aciertos Alto y Más Alto –de 52% a 39%, frente al 30% promedio del país- fueron Nuevo León, D.F., Veracruz, Tamaulipas, Jalisco y Baja California.

²⁰⁴ Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Gobierno de la República. México 2013.

y el Desarrollo Económicos (OCDE) a jóvenes de 15 años en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias. Mide las competencias que previsiblemente se requerirán para una participación exitosa en la sociedad del conocimiento. Aunque una parte de quienes presentan la prueba PISA cursa la educación media superior, este instrumento refleja sobre todo los resultados de la educación básica. En la edición PISA 2012, que es la última aplicada por ese organismo, México ocupa el lugar 53 entre los 65 que participaron y el último lugar entre los 34 países miembros de la OCDE. De acuerdo a cifras del INEE, el porcentaje de alumnos de 15 años con bajo desempeño, es decir el nivel 1, fue de casi el 32% en promedio. Igualmente importante es destacar que en conjunto, los resultados obtenidos por nuestro país en PISA , no han tenido cambios entre 2000 y 2012 (Ibid).

Resultados del Examen PISA en México y la OCDE, según sexo

	2000	2003	2006	2009	2012
<i>México</i>					
<i>Matemáticas</i>	387	385	406	419	413
<i>Mujeres</i>	382	380	401	412	n.d.
<i>Hombres</i>	393	391	410	425	n.d.
<i>Lectura</i>	422	400	410	425	424
<i>Mujeres</i>	432	410	427	438	n.d.
<i>Hombres</i>	411	389	393	413	n.d.
<i>Ciencias</i>	422	405	410	416	415
<i>Mujeres</i>	419	400	406	413	n.d.
<i>Hombres</i>	423	410	413	419	n.d.
<i>Promedio OCDE</i>					
<i>Matemáticas</i>	500	500	498	496	494
<i>Mujeres</i>	495	494	492	490	n.d.
<i>Hombres</i>	506	506	503	501	n.d.
<i>Lectura</i>	500	494	492	493	496
<i>Mujeres</i>	517	511	511	513	n.d.
<i>Hombres</i>	485	477	473	474	n.d.
<i>Ciencias</i>	500	500	500	501	501
<i>Mujeres</i>	501	497	499	501	n.d.
<i>Hombres</i>	501	503	501	501	n.d.

PISA, Programme for International Student Assessment es una prueba para evaluar a los estudiantes de 15 años, independientemente del grado que cursen; se aplica cada tres años en las áreas de Lectura, Matemáticas y Ciencias por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a países miembros y países no miembros.

n.d. No disponible

Fuente: construido a partir de OECD. PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds now and what they know with what they know (Volume 1). Francia, 2013.

Por su parte, la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) es una prueba que se aplica a planteles públicos y privados del país desde el 2006. Cada año evalúa a más de 145 millones de alumnos. En Educación Básica, participan niñas y niños de tercero a sexto de primaria y jóvenes de primero, segundo y tercero de secundaria, en función de los planes o programas de estudios oficiales en las asignaturas de Español y Matemáticas. En 2010, por tercera ocasión se evaluó una tercera asignatura (en 2008 Ciencias, en 2009 Formación cívica y ética y en 2010 Historia). En Educación Media Superior, jóvenes que cursan el último grado de bachillerato para evaluar conocimientos y habilidades básicas adquiridas a lo largo de la trayectoria escolar para hacer un uso apropiado de la lengua –habilidad lectora– y las matemáticas –habilidad matemática–. El propósito de ENLACE, se decía en sus inicios, es

- ✓ Generar una sola escala de carácter nacional que proporcione información comparable de los conocimientos y habilidades que tienen los estudiantes en los temas evaluados, que permita²⁰⁵.
- ✓ Estimular la participación de los padres de familia así como de los jóvenes, en la tarea educativa.
- ✓ Proporcionar elementos para facilitar la planeación de la enseñanza en el aula.
- ✓ Atender requerimientos específicos de capacitación a docentes y directivos.
- ✓ Sustentar procesos efectivos y pertinentes de planeación educativa y políticas públicas.
- ✓ Atender criterios de transparencia y rendición de cuentas.

Si bien gracias a los exámenes estandarizados contamos ahora con elementos objetivos para comenzar a identificar el logro de aprendizaje, las pruebas EXCALE (diseñadas por el Instituto Nacional de Evaluación educativa) y ENLACE trazan un panorama muy preocupante, y después de cinco aplicaciones, los resultados hasta ahora no han sido los esperados. Según los propios estándares mexicanos —ambas pruebas están alineadas al plan de estudios oficial vigente— se puede calcular que entre un cuarto y la mitad de los estudiantes mexicanos de cada grado no alcanzan el nivel elemental, el mínimo aceptable que de ellos se esperaba. Se ha optado por no aplicar en 2014 la prueba ENLACE; no obstante, el INEE ha sido cuidadoso al señalar que se revisará esta prueba y muy probablemente no se aplique cada año sino en períodos más extensos.

Los problemas de aprovechamiento se ahondan por las condiciones de inequidad que vive el país; muestra de ello son las diferencias que muestran los resultados de ENLACE cuando se observan por modalidades educativas, como lo muestra el siguiente cuadro:

²⁰⁵ Hoja web: www.enlace.sep.gob.mx

**Porcentaje de Alumnos que alcanzan los niveles Bueno y Excelente en
ENLACE 2012**

	Educación Primaria		Educación Secundaria		
	Español	Matemáticas	Español	Matemáticas	
<i>CONAFE (Educación Comunitaria)</i>	13.1	19.0	18.5	16.0	<i>General</i>
<i>General</i>	40.1	43.4	44.5	36.9	<i>Particular</i>
<i>Indígena</i>	21.6	28.3	18.4	15.7	<i>Técnica</i>
<i>Particular</i>	67.8	61.63	18.2	28.4	<i>Telesecundaria</i>
Total	41.8	44.33	20.7	20.3	Total

Fuente: SEP. <http://enlace.sep.gob.mx/content/ba/pages/estadisticas/estadisticas.html>

Retos en materia de cobertura, calidad y equidad en el marco de la federalización

Es innegable que a partir de la federalización en todos los estados ha mejorado notoriamente el acceso a la escuela en todos los tipos y niveles educativos. Asimismo, los índices de cobertura y eficiencia se han incrementado de manera significativa. No obstante, la calidad de los aprendizajes no se ha visto beneficiado de la misma manera. En un escenario de elevado crecimiento en la matrícula, como el de los últimos años, resulta poco menos que imposible lograr un nivel similar de éxito en las metas de cobertura-eficiencia y de calidad del aprendizaje, en forma paralela²⁰⁶.

Sin embargo, el problema existe²⁰⁷. A pesar de la infraestructura construida, de la distribución de cantidades crecientes de libros de texto gratuitos (cuya cobertura se extendió a toda la educación secundaria pública durante los últimos ocho años), de la introducción de diversos programas de nuevas tecnologías, de las innovaciones educativas, de los programas de actualización magisterial, entre otros, los resultados en cuanto a calidad están aún lejos de lo deseado. Hoy se agrega una reforma que genera expectativas de recuperar la rectoría del proceso educativo sin la sombra del sindicato, pero que parece descansar casi exclusivamente en el mejoramiento de un solo factor, el factor docente, con poco énfasis en otros problemas que enfrenta la educación. Al menos hasta ahora.

Mientras que México ocupa el cuarto lugar en América Latina de acuerdo al PIB per cápita, se observan posiciones menos favorables en temas educativos. Por ejemplo, al relacionar la matrícula escolar con la edad de niños y jóvenes de entre 6 y 24 años de edad, el país se ubica en el décimo lugar. En analfabetismo ocupamos también el décimo lugar y, si se considera sólo a las mujeres, pasamos al lugar 21. Al revisar los datos de acceso a la educación que tienen los hijos de las familias más pobres (ubicados en el quintil inferior),

²⁰⁶ Gajardo, Marcela. Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década. PREAL. No. 15 Santiago de Chile. Septiembre de 1999.

²⁰⁷ Observatorio Ciudadano de la Educación. Educación, Apuntes para un Balance. Comunicado 23. En: <http://Observatorio-ciudadano/sistema/Comunicado-023.htm>

México tiene el noveno lugar de 16 países en educación básica, el 15 en enseñanza media y el 13 en la enseñanza superior²⁰⁸.

Las evaluaciones de la SEP y del INEE muestran un proceso que no alcanza a expresar avances generales y consolidados sino más bien diferenciados y de diversa magnitud. Si bien se nota un logro de competencias centrales en la formación de los niños durante las últimas décadas -los alumnos leen más y mejor, razonan las matemáticas y muestran mayores conocimientos de geometría-, estos logros, como ya se señaló, no son en todas las áreas ni en todas las escuelas; asimismo, no se han afianzado las instancias estatales de evaluación para medir los avances y dar luz sobre los caminos a seguir. Tampoco parece que el sistema educativo este cumpliendo con sus tareas de proporcionar conocimientos que desarrollen competencias para la vida en los individuos. Los resultados de ENLACE y PISA muestran poca esperanza hasta ahora.

Se requiere mejorar las políticas y programas de atención diferenciada, fomentar una cultura de evaluación dentro y fuera de la escuela y, sobre todo, una participación mayor de los padres de familia, factor central de calidad de acuerdo a comparaciones internacionales y de los medios masivos de comunicación. Este es un aspecto pendiente para el sector educativo. Hasta ahora, los distintos esfuerzos realizados para involucrar a la sociedad en general en el proceso educativo, como la creación de los Consejos Estatales, Municipales y Escolares de Participación Social y el Compromiso Social por la Calidad de la Educación firmado en 2002, se han quedado en buenas intenciones, dado que las instancias creadas tienen una existencia meramente formal o protocolaria y no se traducen en hechos concretos. Sin dejar de reconocer esfuerzos para involucrar a los padres de familia en la toma de decisiones al interior de las escuelas, es indudable que las rigideces existentes en el propio servicio educativo y la reducida cobertura de programas que impulsen una real autonomía en la conducción/gestión, limitan su impacto en el conjunto del sistema.

Asimismo, en materia de cobertura quedan todavía asuntos pendientes. Resta por atender en preescolar al 75% de los niños de 3 años de edad y cubrir al 100% a los de 5 años; asimismo, garantizar a la población no cubierta por la primaria la oportunidad de acceder a la educación a partir de modalidades alternativas, como por ejemplo los cursos comunitarios que imparte el CONAFE. En lo que toca a la educación secundaria, es evidente que aun cuando se tiene una absorción aceptable, ésta se verá presionada en los próximos años por el crecimiento observado en los alumnos que concluyen la primaria, y especialmente deberá atender el reto de lograr que permanezcan en la escuela y concluyan.

Caso preocupante es la educación media superior, donde el crecimiento ha sido más casuístico y debido a factores extra educativos, sin una verdadera planeación integral de las necesidades. En este nivel las presiones de diversos grupos sociales han ejercido una influencia determinante en la creación de nuevos planteles, no siempre cumpliendo con los criterios de factibilidad determinados por la autoridad educativa, lo cual se traduce frecuentemente en una reducida matrícula de los planteles y altos costos por estudiante. Además, casi la mitad de los alumnos en este nivel no concluyen sus estudios, lo que

²⁰⁸ Observatorio Ciudadano de la Educación. La Educación de México en el Panorama Latinoamericano. Comunicado 60. En [http:// Observatorio ciudadano/Internacional/OCE Comunicado 60.htm](http://ObservatorioCiudadano/Internacional/OCEComunicado60.htm)

implica no sólo la frustración de los propios estudiantes sino el desperdicio de los escasos recursos del Estado. El esquema por competencias que recién se intenta tendrá que responder en pertinencia y calidad a los reclamos de la sociedad, ofreciendo alternativas para la vida, ya sea en la continuidad de las aulas o en el terreno laboral.

En cuanto a la integración de los tipos y niveles educativos, en la mayor parte de los estados no se ha consolidado el concepto de “educación básica”, ya que más bien se da un tratamiento diferenciado por niveles (preescolar, primaria y secundaria), sin una vinculación orgánica o estructural ni la coordinación necesaria. Esto se observa no sólo entre estos niveles, sino entre las modalidades al interior de cada uno de ellos: preescolar regular o preescolar indígena en un caso; primaria regular y primaria indígena en el otro; secundaria general, secundaria técnica y telesecundaria; que por lo común funcionan como estancos, con poca coordinación para su gestión y, frecuentemente, compitiendo por la asignación de recursos humanos, materiales y financieros, así como por espacios de poder. Algo similar ocurre con las escuelas normales. Todo esto se agrava en los casos donde coexisten los subsistemas estatal y federalizado, por la existencia de instancias paralelas que también compiten por los recursos y espacios de poder. La educación primaria ha sido atendida con acciones como Escuelas de Calidad, Bibliotecas Escolares y de Aula, los Programas Compensatorios y Enciclomedia; actualmente con Escuelas de Tiempo Completo (ETC) que alarga la jornada escolar y en un porcentaje de las escuelas beneficiadas proporciona alimentos; Escuela Digna, dirigida a la rehabilitación de los planteles; entre otros.

Si bien estos esfuerzos no necesariamente constituyen una reforma de contenidos (como las realizadas en preescolar y secundaria), sí pretenden constituir un apoyo importante para la escuela y de acuerdo al discurso de la actual administración, la transformación de la práctica docente. A ello se ha unido lo que parece la novedad más relevante del sexenio, la reinstalación de lo que pretende ser una versión renovada de los Consejos Técnicos Escolares. Este se plantean como el mecanismo más adecuado para la solución de los problemas escolares, una especie de órgano colegiado que tome decisiones, realice trabajo colaborativo, y atienda problemas; que elabore un plan escolar simplificado, denominado “Ruta de Mejora” para el desarrollo de la propia escuela. Aun cuando es evidente el beneficio que tiene en si misma esta propuesta, serán también relevantes los instrumentos que se le ofrezcan para poder llevar a cabo estas tareas exitosamente, así como el acompañamiento necesario previsto en la ley. No obstante, es una propuesta que se esta construyendo y queda por ver hasta donde alcanzará.

En términos de equidad, los números hablan por si solos; no se requiere únicamente incrementar los recursos destinados al sector sino reorientarlos hacia aquellos sectores o grupos que realmente lo necesitan. La función compensatoria del Estado debe ir más allá de los apoyos a la población más pobre y establecer mecanismos de redistribución de los beneficios del gasto público, los cual nos conecta nuevamente con las prácticas fiscales del federalismo educativo, cerrando el círculo ingreso-gasto. Las políticas y programas compensatorios si bien son relevantes y han mostrado su eficacia en el combate a la extrema pobreza, muestran limitaciones cuando se trata de tener en cuenta las necesidades de la población que no se encuentra en esta situación pero que requiere ser atendida.

IV. Relaciones Intergubernamentales, patrones organizacional y directivo en las estructuras de conducción estatales:

La visión de las autoridades locales a través de un ejercicio práctico²⁰⁹

1. Consideraciones de inicio

La descentralización de la educación básica ha generado muy diversas respuestas por parte de los organismos encargados de administrar los sistemas de educación estatales, en correspondencia con los diferentes modelos de organización que siguieron para hacerse cargo de las nuevas funciones y responsabilidades después de la firma del ANMEB. Sin embargo, lo que es común a todas las administraciones estatales educativas es lo inacabado del proceso de descentralización. La conducción/gestión del servicio se caracteriza por relaciones intergubernamentales azarosas, que frecuentemente rebasan los canales institucionales, por una distribución de recursos que dista mucho de ser precisa y constante en sus criterios y también por procesos administrativos de eficacia cambiante.

La descentralización educativa, que como vimos al principio de la investigación se ha fundamentado más en un enfoque legalista para distribuir las funciones, facultades, responsabilidades y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, dejó en la práctica a los estados la tarea de crear y desarrollar por ellos mismos, y no siempre de forma planeada, sus estructuras administrativas y formas de organización para estar en condiciones de operar el servicio educativo. Aunque esta intención es plausible desde la perspectiva federalista, el resultado no ha sido el mejor: pocas estructuras administrativas educativas de los estados y sus correspondientes prácticas directivas y operativas puedan ser consideradas idóneas para asegurar sostenidamente la prestación de un servicio educativo eficaz, eficiente y de calidad. Adicionalmente, la reciente reforma ha puesto en evidencia problemas graves como el dispendio de recursos y una gran cantidad de plazas docentes ocupadas con fines distintos.

La introducción de buenas prácticas directivas y operativas en las actividades de provisión del servicio de educación básica es algo indispensable y hasta urgente para que los gobiernos tengan la capacidad de proveer un servicio conforme a la eficiencia financiera que exige la escasez de los recursos fiscales del Estado y conforme a los estándares de calidad educativa que demanda la sociedad mexicana de principios del siglo XXI. Gobierno administrativamente capaz podemos entenderlo como aquel que dispone de las normas, estructuras²¹⁰ y habilidades necesarias y adecuadas para estar en aptitud de definir objetivos

²⁰⁹ Se retoman, revisan y actualizan elementos de un ejercicio práctico elaborado en coautoría por el autor de esta tesis con Aguilar Villanueva, Luís F. “Valoración del grado de desarrollo administrativo de las SEPE”. Borrador. Consejo Nacional de Fomento Educativo. México, 2006.

²¹⁰ Por “estructura administrativa” se entiende la forma en que una organización ha distribuido la autoridad, dividido el trabajo y establecido el flujo de la comunicación entre sus miembros. En el sector público la estructura administrativa está formalizada por normas de varios tipos y rangos (leyes, estatutos, reglamentos

de valía social y de llevar a cabo las actividades requeridas para realizarlos de manera eficaz, eficiente, con calidad, y de forma sostenida en el tiempo.

En este sentido, capacidad administrativa significa la capacidad que una organización (privada o pública) tiene para realizar los objetivos de su interés o de interés social (público) y/o la capacidad que sus directivos tienen para dirigir la acción colectiva de la organización a fin de realizar los objetivos de interés de sus miembros (o de interés público).²¹¹

2. Marco conceptual y metodológico del ejercicio

La capacidad/eficacia directiva de un gobierno va más allá de la sola capacidad administrativa: implica tener capacidad institucional, política y financiera. Más bien, la capacidad administrativa es transversal a las demás capacidades debido a que cualquier actividad de regulación institucional, de recaudación y asignación de recursos o de formación de consensos y neutralización de conflictos, implica identificar, organizar y ejecutar de manera eficaz y eficiente las acciones que se consideran necesarias para realizar los objetivos que se han propuesto las actividades institucionales, financieras y políticas.

En cualquier organización, como un sistema vivo, la existencia y el grado o nivel de capacidad administrativa, como *capacidad directiva y operativa* de una organización, depende tanto de *factores internos* de la organización (adecuación de las normas, idoneidad de los niveles jerárquicos, prácticas directivas, capacidades del personal, ambiente laboral, equipo e infraestructura, etc.), como de *factores externos* que afectan la operación interna (tendencias demográficas, situación económica y política, expectativas sociales, organización familiar, entre otros).

De esta forma, el marco de análisis para entender el grado de desarrollo administrativo de las Secretarías de Educación Pública Estatales (SEPE) debe guiarse bajo el supuesto de que el nivel de rendimiento potencial de una organización pública depende tanto de su capacidad interna para conducir los procesos –planear, asignar recursos, gestión/producción de servicios y bienes, comunicar mandatos, coordinar actividades, controlar el desempeño de sus miembros, evaluar los resultados e impactos de sus acciones–, como manejar los

internos, reglas de operación, manuales de procedimientos...), en el entendido que las estructuras formales suelen operar en interdependencia con estructuras informales de mando, trabajo y comunicación, que están presentes en la organización y cuyo aporte al logro de los objetivos de la organización es ambivalente, favoreciéndolo o dificultándolo.

²¹¹ Por *administración* entendemos fundamentalmente la *acción colectiva* (el conjunto de actores y acciones) que busca realizar sistemáticamente determinados objetivos de interés colectivo, que han sido decididos por el conjunto de los actores participantes o por sujetos que en razón de características especiales toman decisiones por el conjunto. En tanto acción colectiva orientada a la realización de determinados fines de interés para los participantes implica *normas técnicas (causales)*, *división del trabajo* y *disposición de recursos*, para asegurar la eficacia y eficiencia de la acción colectiva en la realización de sus fines. Cuando la acción colectiva es sistemática y permanente da forma a una “*organización*”. En este caso la administración es más específicamente la *actividad de dirección o gestión* de las acciones y actores de la organización con el fin de realizar los objetivos decididos. En la Administración Pública, los objetivos son de interés o beneficio público, han sido decididos por poderes públicos legítimos y han quedado establecidos en leyes vinculantes.

factores del entorno que, según el grado de adaptación a los mismos, facilitan o hacen difícil y costosa la realización de sus objetivos.

MARCO DE ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA



La capacidad se muestra en parte en las respuestas suficientemente exitosas que la organización ha decidido dar para hacer frente a los cambios en las condiciones del entorno, que pueden influir en el logro de sus objetivos, pero es también proactiva, en la medida que sabe anticipar, identificar y aprovechar las oportunidades que se abren a una organización para realizar sus objetivos, así como la capacidad de prever las restricciones o adversidades que se ciernen sobre ella y de manejarlas moderando por lo menos sus efectos nocivos.

La capacidad administrativa o directiva es, como toda capacidad, una potencialidad de desempeño, es decir, la aptitud de una organización para realizar determinados objetivos deseados. La capacidad directiva, como toda potencialidad de acción, no es una realidad empíricamente registrable. Su existencia se conoce de manera indirecta, a partir de los efectos observables que las acciones de una organización han producido, comparados con los resultados que se deseaba o era obligado producir conforme a determinados objetivos y metas. Dicho de otro modo, la capacidad de una organización se define a partir del desempeño o de la eficacia observable de la organización, a partir de lo que realmente hace y produce, comparada con la eficacia deseada o exigida.

En este sentido, el concepto de capacidad es un concepto relativo, en tanto se refiere a la realización de determinados objetivos deseados o prescritos, y es también un concepto de grado, en tanto que la capacidad de una persona u organización será mayor o menor según

que su desempeño produzca resultados que son conformes (o disconformes) en mayor o menor grado con los resultados que los objetivos deseados o prescritos contemplan.

Este carácter relativo y de grado del concepto de capacidad, hace posible formular el concepto de desarrollo administrativo o gerencial, que se refiere al grado o nivel de capacidad administrativa que una organización muestra tener en un momento dado respecto de la realización de determinados objetivos,²¹² medido por su desempeño observable y por la mayor o menor similitud de sus resultados con los que se deseaba o era obligado producir conforme a determinados objetivos y metas. En nuestro caso el desarrollo administrativo de una Secretaría o Instituto tiene que ver con su mayor o menor capacidad, medida por su mayor o menor desempeño para llevar a cabo y/o asegurar la prestación eficiente y de calidad del servicio público educativo.

Para realizar este objetivo, se desglosa analíticamente el concepto de capacidad administrativa en diversos componentes, que buscan ir más allá del análisis formalista y retomar los planteamientos y modelo de análisis propuestos al final del Capítulo II de este trabajo: la necesidad de desarrollar una teoría de la gobernanza intergubernamental²¹³ y ahondar en las particularidades del funcionamiento gubernamental, y más específicamente en el análisis de las capacidades institucionales para la conducción y direccionamiento de la política pública que tiene una estructura de gobierno, en este caso, la educativa a nivel local.

Estos componentes son:

²¹² Conviene recordar que la realización de los objetivos de interés o beneficio público, como lo es el servicio de educación básica, depende no sólo de las capacidades administrativas de una organización, sino de *capacidades institucionales, fiscales y políticas* de un gobierno en general y de las dependencias públicas en particular. Con frecuencia la capacidad administrativa sintetiza y manifiesta el grado de desarrollo de las otras capacidades, pero va de suyo que la más alta capacidad administrativa de una SEPE podría ser subutilizada y/o desperdiciada si las altas autoridades no acreditan suficiente capacidad política (por ejemplo, en las relaciones intergubernamentales, relaciones laborales o relaciones con demandas ciudadanas) o si la normatividad institucional que regula la acción directiva y la acción de la organización es obsoleta o contradictoria o si las capacidades financieras son débiles, insuficientes para la realización de los objetivos buscados.

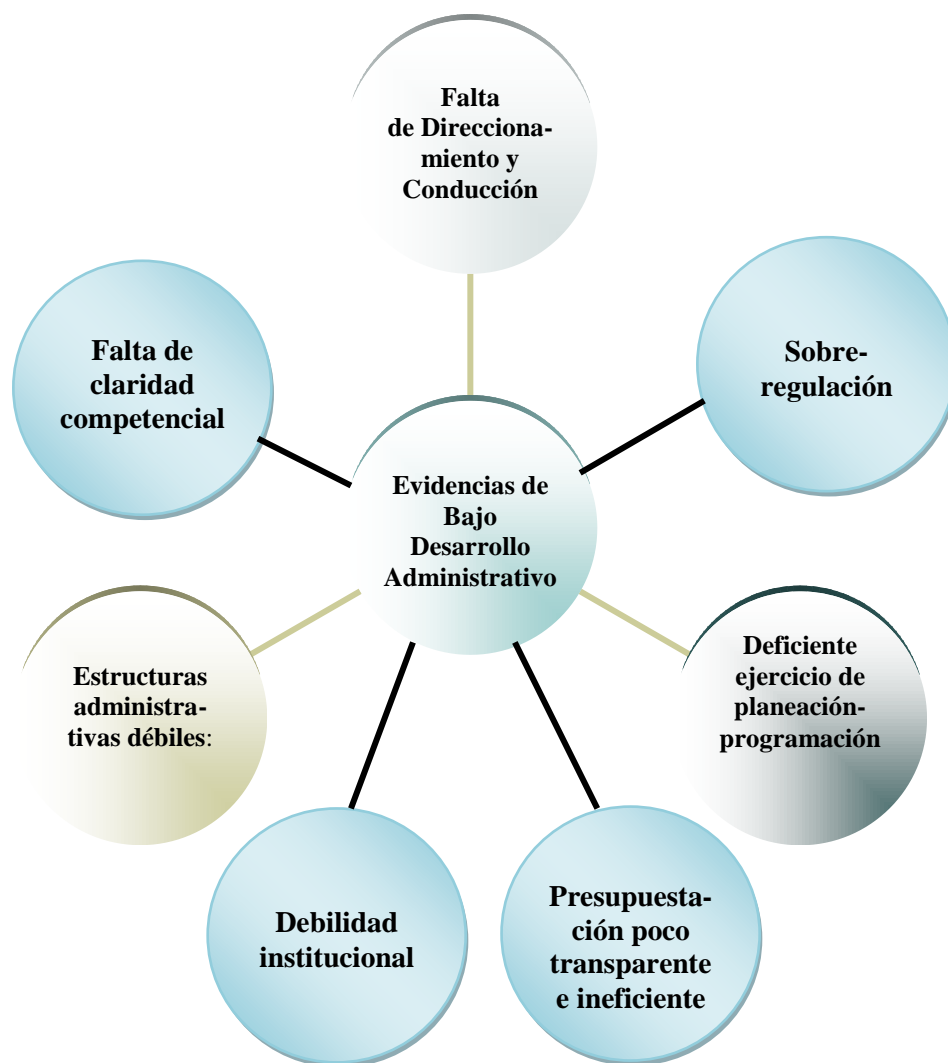
²¹³ Agranoff y McGuire. *American Federalism and the search for Models of Management*. Public Administration Review. November-december 2001. Vol. 61, No.6

1. **Normatividad:** se refiere a la idoneidad, actualización y congruencia del marco normativo que rige a las SEPE, que abarca tanto la legislación estatal vigente relativa a la prestación del servicio educativo (normatividad externa), como a las disposiciones, reglamentos y manuales elaborados por la institución (normatividad interna) para operar la prestación del servicio.
2. **Estructura organizativa:** se refiere a la idoneidad de la estructura de autoridad y de trabajo de la organización para realizar los objetivos institucionales de manera permanente y particularmente para ofrecer servicios educativos de manera eficiente y con calidad.
3. **Diseño de políticas públicas:** se refiere a la capacidad para aprovechar la información, la mejor investigación científica y pedagógica disponible y el conocimiento experto de los funcionarios con el fin de diseñar políticas educativas estatales que sean técnicamente correctas por su idoneidad causal y eficiencia económica para realizar los objetivos educativos.
4. **Programación-presupuestación:** se refieren a la capacidad de definir en congruencia con los valores, objetivos y lineamientos de las políticas educativas a) el conjunto de acciones que se ejecutarán en un tiempo dado por considerarlas idóneas para realizar los objetivos de la política educativa, y b) para estimar y asignar de manera eficiente los recursos requeridos para la realización de los objetivos de la política. En otras palabras, se trata de la capacidad para transformar las políticas institucionales en conjuntos de acciones específicas en un tiempo dado y en prioridades de gasto.
5. **Gestión de calidad:** se refiere a la capacidad para establecer y administrar los sistemas y procesos que controlen, aseguren, evalúen y mejoren de manera continua la calidad de los servicios educativos ofrecidos tanto a los usuarios directos y las familias interesadas, como a la ciudadanía en general.²¹⁴
6. **Conducción/gestión interorganizativa:** se refiere a las capacidades de la organización para establecer y administrar las relaciones con otras organizaciones públicas, sociales y privadas, que son indispensables o convenientes para lograr la eficiencia y calidad del servicio educativo.
7. **Evaluación:** se refiere a la capacidad para generar sistemas de información, medición y evaluación que permitan valorar periódicamente el grado de avance y logro de los objetivos planteados, de manera que sea posible realizar ajustes o cambios en las políticas y programas.
8. **Gestión de recursos humanos:** esta dimensión, que atraviesa a todas las anteriores, se refiere a la capacidad de reclutar, seleccionar, capacitar, retribuir, incentivar y evaluar el desempeño y retirar al personal, de manera que se asegure la existencia y desarrollo de las competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) indispensables para asegurar no sólo una operación sin sobresaltos sino el logro eficaz y eficiente de los objetivos institucionales.
9. **Control de gestión:** se refiere a la capacidad para establecer sistemas de información que aseguren conocer, dar seguimiento y evaluar el comportamiento de los diversos componentes de la organización que han sido considerados decisivos para el logro de los fines institucionales y particularmente para una prestación eficiente y de calidad del servicio educativo.

²¹⁴ Por “calidad” se entiende el conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que lo hacen capaz de satisfacer necesidades dadas.

A partir de este marco general, se considerarían evidencia de un bajo grado de desarrollo administrativo situaciones como las siguientes:

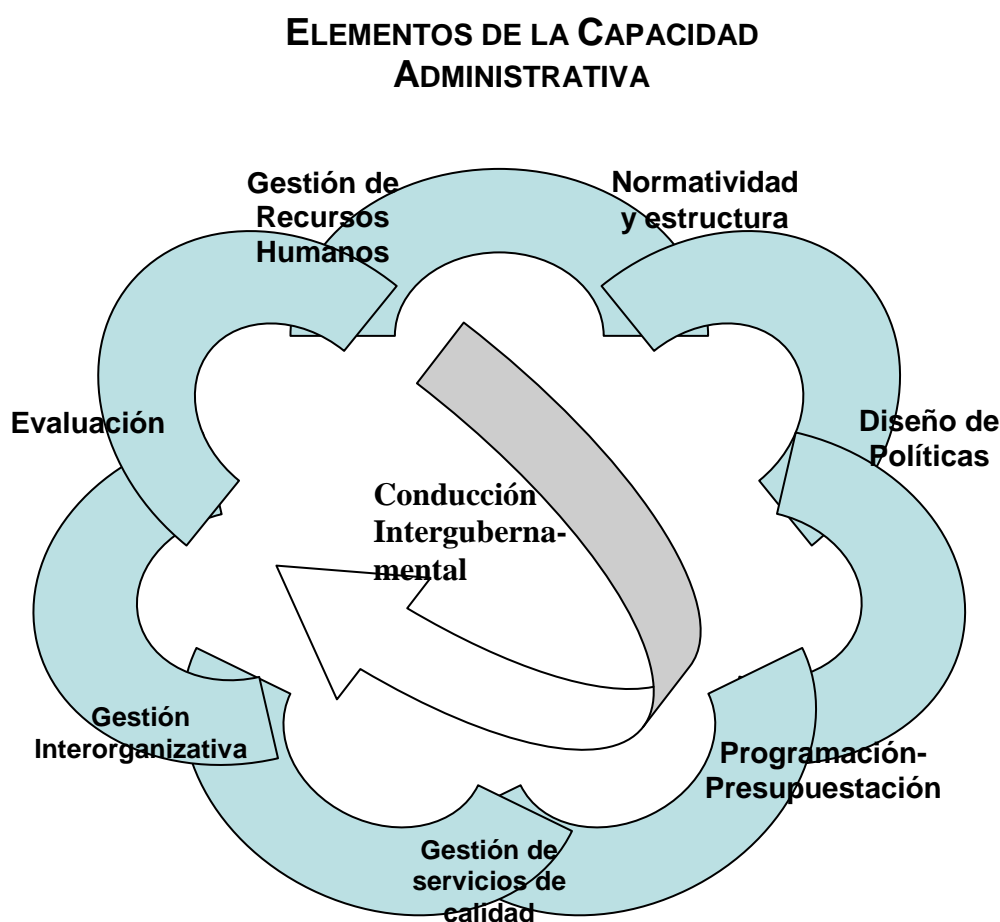
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de direccionamiento: capacidad limitada para dar dirección y conducir el proceso educativo, falta de liderazgo y/o ambientes externos con un elevado nivel de coerción; 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobrerregulación: existe una variedad innecesaria e incongruente de normas;
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de claridad competencial: las organizaciones tienen un ámbito de competencia indefinido o impreciso, que con frecuencia ha sido producto de decisiones particulares y modificables según las circunstancias; 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiente ejercicio de planeación-programación: la planeación y su especificación en programas se realiza sin apego a un conjunto clarificado de prioridades y sin disponer de la información requerida para seleccionar las acciones causalmente idóneas, de modo que con frecuencia planes y programas sucumben a decisiones discrecionales y se inspiran en criterios de utilidad política particular;
<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestación poco transparente e ineficiente: las formas de elaboración del presupuesto y su ejercicio, que estiman y aportan los recursos indispensables para la realización de los programas, son opacas, técnicamente improvisadas u obedecen a consideraciones políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructuras administrativas débiles: las formas de distribución de la autoridad, división del trabajo y las formas de comunicación organizativa están poco formalizadas, por lo que las unidades administrativas se sobreponen, existen redundancias innecesarias de mando, pulverización de tareas y retrabajos y las decisiones se toman de manera poco estandarizada y sistemática.
<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad institucional: existen “reglas de comportamiento” formales e informales que no evitan la aparición de conductas inapropiadas como la ilegalidad, la corrupción y la ineficiencia. 	



En el caso de las administraciones educativas estatales en nuestro país, se tiene una amplia *diversidad de grados de desarrollo administrativo*. Algunas administraciones presentan condiciones que se acercan a la situación arriba descrita, mientras otras han superado esos defectos y cuentan con normas, estructuras organizativas, prácticas directivas y operativas más idóneas y consolidadas. Valorar el grado de desarrollo administrativo, por tanto, exige adoptar una visión integral de las SEPE, que tome en consideración los aspectos estructurales de la organización, así como sus aspectos “suaves”, relacionados con la cultura organizativa y los estilos directivos. Pero también, que considere que la combinación de las capacidades internas y las circunstancias externas es el factor que determina el grado de desempeño de una organización pública y, a su vez, su capacidad para ofrecer políticas, regulaciones, programas, servicios y bienes que son socialmente valiosos y responden a los resultados deseados o prescritos de un servicio público de educación eficiente y de calidad. El grado de desarrollo administrativo de una SEPE se concibe entonces como la interacción compleja de estos elementos internos y externos, cuyo desenlace local puede establecerse mediante investigación empírica.

Para este análisis se adopta *un enfoque evolutivo o acumulativo*, que asume que en el sector público el desarrollo de capacidades directivas generalmente requiere una estrategia “paso a paso”, que primero trata de cimentar los componentes básicos de la administración del servicio público (por ejemplo, fortalecer y/o adecuar la normatividad y la estructura) y después avanza de manera gradual a elementos más complejos (como la gestión de calidad, la evaluación y la gestión de recursos humanos). No obstante, reconoce que la gradualidad varía entre caso y caso.

Aunque este marco de referencia fue elaborado para propósitos descriptivos, con el fin de retratar el modo como sucede el desarrollo administrativo en la realidad de las SEPE, puede tener también un uso normativo, en tanto facilita comprender cómo deben interactuar los diferentes componentes descritos y de esta manera permite elaborar recomendaciones válidas para las administraciones estatales de la educación básica sobre sus componentes inexistentes, débiles o desarticulados.



La investigación que aquí se reporta tuvo como objetivo cognoscitivo la identificación del grado de desarrollo administrativo de las SEPE y la averiguación acerca de cuáles son los

elementos que pueden tener una mayor influencia determinante en el nivel de capacidad. Se trató de un estudio cualitativo que, combinando metodologías de entrevista grupal y de envío de cuestionarios, recoge los puntos de vista de los propios funcionarios estatales sobre el grado de desarrollo administrativo que muestran sus instituciones y los factores que, en su opinión, determinan en mayor medida dicho desarrollo. El estudio ofrece una *tipología* de grados de desarrollo administrativo, que señala situaciones administrativas reales y posibles de las SEPE, y de ninguna manera tiene como objetivo o producto un “ranking” de estados, sino establecer características identificables y comunes en grupos de entidades.²¹⁵

El estudio siguió el método llamado “*análisis de brecha*”, que consiste en contrastar la situación ideal de desempeño de una organización con su situación actual de real desempeño con el fin de estimar la magnitud y tipo de distancia entre las dos situaciones, conocer las causas de la disconformidad y decidir las acciones que cerrarían la brecha de desempeño a fin de estar en condiciones de realizar los objetivos deseados o prescritos. En nuestro caso consiste en conocer el grado de desarrollo de capacidad administrativa de cada SEPE al examinar la magnitud y el tipo de la distancia que existe entre la situación de pleno desarrollo administrativo, requerida para estar en aptitud de realizar cabalmente los objetivos públicos del servicio de educación básica, y las realidades administrativas que se presentan en cada una de las secretarías estatales participantes. El método implica entonces las siguientes operaciones intelectuales:

- a) la elaboración de una definición correcta de la situación ideal, que refleja un pleno desarrollo administrativo;
- b) la descripción de la situación empírica que experimenta la administración educativa de los estados a la luz de la situación de buena administración y la valoración de su grado de capacidad administrativa;
- c) la clasificación de las situaciones empíricas en “tipos” de desarrollo administrativo;
- d) la averiguación de los factores que en mayor medida determinan los grados de desarrollo administrativo, correspondientes a desempeños disconformes mayores o menores con el desempeño públicamente requerido;
- e) la validación de la pertinencia de los factores causales que explican las situaciones de diverso desarrollo administrativo;
- f) la elaboración de recomendaciones de acción para cerrar progresivamente la brecha.

Para esto, se elaboró un listado de características que se consideran ideales para una administración altamente desarrollada en las diferentes dimensiones en las que desagregó la capacidad administrativa (normatividad, estructura, diseño de políticas, gestión de servicios

²¹⁵ Como se dijo anteriormente, el grado de capacidad administrativa de una secretaría de educación estatal depende de factores endógenos y exógenos. Es difícil en un estudio establecer el peso de todos ellos y las relaciones de causalidad.

de calidad, conducción/gestión interorganizativa, evaluación y gestión de recursos humanos).

Posteriormente, se realizaron talleres presenciales con funcionarios de las secretarías de educación estatal con el objetivo principal de que realizaran un ejercicio de valoración de en qué medida sus dependencias presentan condiciones similares o de qué magnitud es la brecha entre la situación presente y la de alto desarrollo. Finalmente, se pidió a los participantes identificar *los factores del entorno y los internos* a los que los funcionarios imputan la existencia de la brecha identificada. A partir de este ejercicio, realizó una validación de los resultados obtenidos por medio de la realización de dos rondas de cuestionarios bajo la técnica Delphi ²¹⁶. El resultado de dicha validación fue la confirmación de que los factores que en mayor medida afectan el grado de desarrollo administrativo que los asistentes a los talleres habían definido eran considerados también de la misma manera por funcionarios de otros estados. Posteriormente, se señalaron las relaciones típicas entre ciertas situaciones que se viven en las secretarías y su grado de desarrollo administrativo para desarrollar la tipología que más adelante se presenta, misma que nuevamente fue sometida a validación por parte de funcionarios de secretarías de educación estatales.

Antes de exponer los resultados obtenidos en la investigación, se deben señalar las limitaciones de este estudio. Dichas limitaciones son de dos tipos: el primero se refiere a las generalizaciones que pueden derivarse de la metodología seguida. Es necesario recalcar que el estudio se basa en las opiniones y juicios de los funcionarios participantes, por lo que es posible pensar que, en caso de haber contado con la colaboración de un conjunto más amplio o distinto de informantes los resultados podrían haber variado. Igualmente, los resultados son válidos para representar las situaciones en las SEPE que participaron, pero

²¹⁶ Esta técnica consiste en solicitar de manera anónima a los miembros de un grupo sus opiniones o juicios sobre una determinada situación, decisión o problema. Acto seguido, se procede a contrastar las opiniones y juicios con el propósito de averiguar si el grupo comparta una opinión o juicio. Para ello se realizan varias rondas de validación, corrección y mejora de las opiniones o juicios iniciales, nuevamente por medio de cuestionarios llenados de manera independiente por los participantes. Al inicio de cada nueva ronda se da a conocer a los miembros participantes el resumen (textual y graficado) de los resultados alcanzados en la ronda anterior y se solicita una nueva ronda de comentarios que, tomando en consideración las opiniones vertidas por los otros participantes, formula una nueva respuesta que refrenda, corrige, descarta o mejora la opinión vertida anteriormente. Al final de las diversas rondas el grupo debe lograr convergencias de opinión y juicio. La etapa dos del ejercicio consistió en enviar mediante correo electrónico un cuestionario a las 31 secretarías estatales de educación, con el propósito de validar o identificar sugerencias de mejora de las conclusiones alcanzadas en los talleres. La etapa tres consistió en realizar una segunda ronda de validación de las conclusiones derivadas de las respuestas al primer cuestionario, por lo que se volvió a enviar el cuestionario a todas las secretarías estatales de educación. Como suele ocurrir, no se recibió el 100% de los cuestionarios correctamente contestados. Los estados que enviaron sus respuestas al primer cuestionario Delphi dentro de los plazos definidos y apegándose a las instrucciones de llenado fueron Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco Tamaulipas y Zacatecas. En el caso del segundo cuestionario fueron Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco Tamaulipas y Zacatecas. Podemos decir entonces que los resultados de los talleres presenciales se validaron con la participación de funcionarios de veinte estados en la primera ronda de la Delphi y de doce en la segunda. Consideramos que, por la diversidad de los estados que respondieron correcta y oportunamente, es posible considerar que se los resultados resultan representativos de las diversas realidades que viven las SEPE.

no necesariamente directamente extrapolables a secretarías de educación de otros estados que no se involucraron en las distintas etapas de la investigación. Sin embargo, por el número y diversidad de las dependencias que contribuyeron con sus opiniones, se puede confiar en que los resultados tienen validez. Finalmente, este estudio se concentra en las variables del desarrollo administrativo pero no pretende establecer correlaciones mecánicas y cuantificables entre estas y el nivel de rendimiento final obtenido en términos de los indicadores típicos de desempeño educativo, ya que para ello sería necesario un planteamiento de análisis más cuantitativo. El segundo tipo de limitaciones se refieren a las respuestas obtenidas: el uso de cuestionarios siempre asume que se tendrá un porcentaje de no respuesta.

3. El entorno de las SEPE

Con anterioridad se señalaron varios factores externos que tienen efectos significativos en la capacidad administrativa de las SEPE. Estos factores del entorno fueron divididos en dos grupos:

- a) **Entorno macro:** compuesto de las grandes tendencias que caracterizan a la sociedad mexicana de principios del siglo XXI: cambios en la población, en el sistema político, en la economía y la tecnología, en las instituciones sociales, en las relaciones internacionales, entre otros. Se trata de los fenómenos sobre los que las SEPE tienen menos capacidad de control.
- b) **Entorno micro:** se refiere a los actores u organizaciones que tienen interés en el sector de la educación básica y/o injerencia. Por tanto, el entorno micro se refiere a las relaciones de las SEPE con grupos tales como:
 - Las autoridades municipales;
 - Los gobiernos estatales;
 - Otras organizaciones del gobierno estatal;
 - Organizaciones del gobierno federal;
 - Organizaciones sindicales;
 - Asociaciones de padres de familia;
 - Organizaciones religiosas y sociales;
 - Partidos Políticos;
 - Empresas.

Ahora bien, tanto en el entorno “macro” como “micro” existen muchas situaciones o grupos cuyas acciones tienen impactos diferenciados en la capacidad administrativa de las SEPE. Por ello, se decidió preguntar directamente a los funcionarios de las secretarías referidas sobre cuáles eran los actores o tendencias de dichos entornos que mayor importancia tenían para explicar su grado de desarrollo administrativo. De esta forma, se realizó un ejercicio con los funcionarios asistentes a los talleres para que identificaran aquellos de mayor importancia. La primera pregunta que se les planteó fue:

¿Qué tendencias sociales, demográficas, económicas y/o políticas son las que en mayor medida **afectan negativamente el desarrollo de la capacidad administrativa** de su

institución en lo que se refiere a la prestación del servicio de educación básica?. Los elementos identificados por los funcionarios fueron:

Tendencias sociales, demográficas, económicas y/o políticas que afectan negativamente el desarrollo de la capacidad administrativa

Características demográficas, geográficas y étnicas de cada estado.	Los funcionarios señalaron que un factor determinante en su capacidad para gerenciar el servicio de educación básica es el grado de complejidad del entorno geográfico (la existencia de comunidades dispersas, inaccesibles, alejadas, factores climatológicos etc.) y las características demográficas y culturales de la población (diversidad étnica, crecimiento poblacional, (des)urbanización, etc.). Estos factores tienen efectos en aspectos tales como la productividad del gasto o en los costos diferenciados de la infraestructura educativa y también la concepción misma del servicio educativo, puesto que las condiciones particulares exigen ajustes a los lineamientos y contenidos nacionales.
Escasez e inequidad en la asignación de los presupuestos.	Un tema recurrente fue las deficiencias de los montos presupuestales transferidos a los estados y la inadecuación de las reglas del presupuesto, que son rígidas e insensibles a las condiciones locales. Se señalaron problemas respecto a la etiquetación de partidas que no permiten la contratación de maestros, personal de apoyo o personal administrativo, así Se hicieron críticas a la distribución de recursos que no toma en cuenta las diferencias en costos que tiene la creación y mantenimiento de la infraestructura escolar en regiones diferentes.
Movimientos de población.	Otro factor que tiene efectos directos sobre el servicio educativo son los significativos movimientos de la población. Por una parte, en algunas regiones se tienen procesos acentuados de expulsión de población (migración hacia otros estados o hacia los EEUU), mientras otras se han convertido en centros de atracción de inmigrantes que buscan oportunidades de empleo, especialmente en la frontera norte del país y en los polos de desarrollo turístico e industrial.
Centralización de políticas.	El modelo de descentralización es percibido por los funcionarios estatales como aún inacabado, incompleto. Señalaron en particular la centralización en el diseño de las políticas educativas, que suelen tratar de manera homogénea a realidades diversas, y la falta de espacios institucionales consolidados de entendimiento, negociación, toma de decisiones colectiva y resolución de conflictos entre los diversos niveles de gobierno. Esto sin ignorar que las autoridades federales suelen por lo general estar abiertas al dialogo y tomar en cuenta los puntos de vista de las autoridades estatales.
Pluralidad política.	Se señaló que la pluralidad política en los gobiernos y las frecuentes campañas electorales pueden ser factores que, en

Actitudes sociales inadecuadas.	<p>regiones específicas, tensan relaciones y dificultan la labor de las autoridades educativas estatales.</p> <p>Algunos funcionarios señalaron igualmente que las actitudes sociales hacia la educación también son un factor a considerar. En especial, señalaron que si bien en el discurso político y social se ubica a la educación como una prioridad, en la realidad la inversión que tanto gobierno y sociedad hacen al respecto no está a la altura de las necesidades existentes.</p>
Transparencia.	<p>En los últimos años la exigencia de establecer mecanismos para hacer efectivo el derecho a la información ha generado presiones importantes sobre las secretarías estatales para que ofrezcan mayor y mejor información al público y adaptar sus prácticas a las leyes recientemente aprobadas relacionadas con estos temas.</p>
Tendencias globales.	<p>Finalmente, algunos funcionarios se refirieron a los procesos económicos y culturales mundiales de la globalización, que han sido conceptualizados también como economías o sociedades del conocimiento, cuyas exigencias empujan hacia la adopción de ciertos modelos educativos. Asimismo mencionaron el papel cada vez más relevante que los organismos multilaterales (particularmente los financieros) juegan en la definición de la política educativa.</p>

Con respecto al entorno inmediato a las organizaciones, se preguntó a los funcionarios:

*¿Cuáles actores sociales, políticos y/o económicos (no pertenecientes al gobierno municipal, estatal o federal) **afectan positiva o negativamente el desarrollo de la capacidad de su institución** respecto a la prestación del servicio de educación básica?*

Actores sociales, políticos y/o económicos con mayor influencia

Padres de familia:	<p>En el servicio educativo el grado de involucramiento de los padres de familia es clave para que alcanzar todo su desempeño potencial. En ocasiones, los padres se organizan y tienen un papel activo respecto a las actividades de las escuelas. Sin embargo, también es frecuente que esta participación sea limitada y que un grupo importante de padres de familia permanezcan indiferentes, poco informados y con una actitud pasiva frente al servicio educativo.</p>
Medios de comunicación:	<p>En el caso de los medios de comunicación, se acepta que pueden ser un instrumento para informar a la sociedad sobre la importancia de la labor educativa y difundir mensajes de apoyo a la educación básica, pero se señaló también su proclividad a destacar las situaciones escandalosas o irregulares del sistema educativo, de impacto noticioso, y a no interesarse en ofrecer una visión</p>

	suficientemente informada y equilibrada acerca de la realidad de los sistemas educativos estatales.
Problemas de la familia:	Se mencionó que situaciones como la desintegración familiar (por varias razones), la violencia en el hogar, la drogadicción y otras dinámicas de deterioro urbano o rural que afectan a la familia tienen efectos sobre el servicio educativo.
Sector empresarial:	Se señaló que el empresariado puede ser un aliado importante para la realización de iniciativas importantes de los gobiernos estatales, especialmente al patrocinar ciertos programas o proyectos de infraestructura o equipamiento. También empiezan a desarrollarse esquemas más avanzados de colaboración entre el gobierno y el sector privado, relacionados con el proceso de educación mismo, particularmente el relacionado con el perfil particular de egreso de la educación básica, acorde a sus necesidades de recursos humanos.
Organizaciones no gubernamentales:	En este caso, se trata de una constelación muy variada de grupos con diferentes grados de capacidad y seriedad, que se concentran en un amplio conjunto de actividades. Estas organizaciones pueden ser un factor de apoyo a las actividades educativas o terminan por volverse instrumentos operativos de ciertos intereses o autoridades, a veces en apoyo de grupos gremiales o políticos.
Liderazgos locales:	Se refiere al papel que ciertas figuras o actores prominentes en las localidades o regiones adoptan y que tienen la capacidad de movilizar recursos o grupos. Nuevamente, estos liderazgos pueden tener efectos positivos o negativos, dependiendo del tipo de intereses que representan y objetivos que buscan.
Universidades:	Las universidades son vistas como una fuente importante tanto de profesionales capacitados para conducir los programas y prestar los servicios de educación, así como insumos para mejorar la toma de decisiones y el diseño de políticas educativas estatales. Sin embargo, la relación entre el sistema de educación básica y el superior no está normalizado, sino que depende de decisiones que según circunstancias toman gobernador, secretario y rectores.

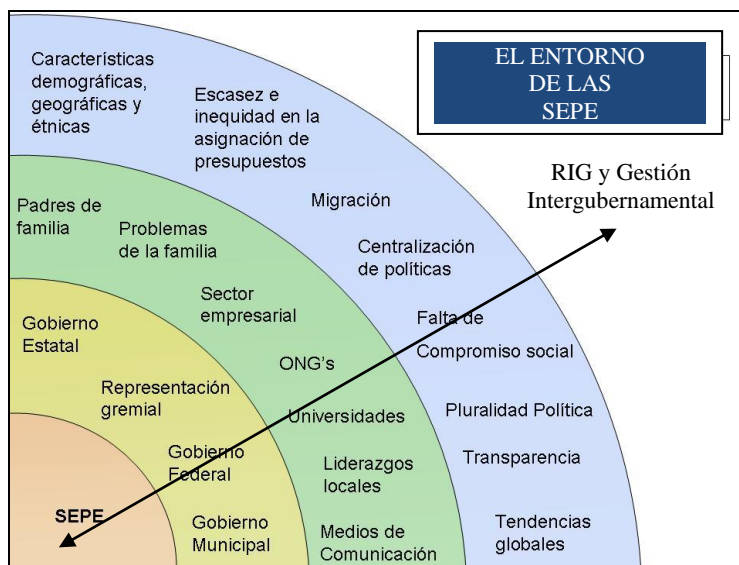
Con referencia a otras instituciones públicas, se preguntó: **¿cómo afectan**, positiva o negativamente, **otras instituciones de gobierno municipal, estatal y federal el desarrollo de la capacidad de su institución** respecto a la prestación del servicio de educación básica? Se identificaron diferentes actores que tienen variados efectos sobre la capacidad administrativa de la institución:

Actores Relevantes por Ámbito de Gobierno	
Ámbito de Gobierno	Actores Relevantes
Gobierno federal	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Hacienda y Crédito Público: mantiene criterios de asignación de los presupuestos a los estados que no son sensibles a las realidades estatales. • Cámara de Diputados, Congreso de la Unión: introduce el Presupuesto de Egresos reglas para el ejercicio de los recursos transferidos que dificultan la operación y limitan la toma de decisiones estatales sobre la mejor asignación de los recursos. • Secretaría de Educación Pública: se mantiene un diseño centralizado de las políticas, que muchas veces tienen impactos presupuestales en los estados, sin considerar desde el diseño formas para adaptarlas a las condiciones locales y sin brindar apoyo suficiente para asegurar la correcta ejecución de las medidas adoptadas. Por otra parte, se reconoce la apertura para dialogar con las autoridades estatales y la voluntad de los funcionarios federales de atender sus problemas. • Otras instituciones federales: se mencionó que una variedad de programas federales tienen a la escuela como el espacio para atender o entrar en contacto con sus beneficiarios, lo que genera cargas administrativas sobre el personal docente sin que necesariamente.
Gobierno estatal	<ul style="list-style-type: none"> • En general, las administraciones estatales de finanzas entregan a tiempo los recursos transferidos desde la federación; • Son fuente de recursos adicionales para programas estratégicos; • Existen normatividades rígidas para el ejercicio de recursos y mecanismos excesivos de control (auditorías, supervisión, etc.) que ignoran las necesidades y condiciones en que se realizan los procesos educativos; • Escasos recursos estatales, inadecuadamente distribuidos y no siempre oportunos; • Falta articulación de acciones educativas que resulta en una sobrecarga de la escuela con proyectos que se implantan en la escuela y en los planes educativos; y • Asignación de plazas por encima de las restricciones presupuestales y en áreas donde no se requieren.
Gobierno municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyan con recursos en el mantenimiento y construcción de infraestructura educativa e, incluso, financian algunos maestros municipales; • Son fuente importante de información para identificar problemas de las comunidades y para difundir mensajes en las comunidades; • Sin embargo, se muestra poco interés en el servicio educativo, lo que se hace evidente en el escaso compromiso y responsabilidad que asumen las autoridades municipales, frecuentemente como resultado de diferentes intereses partidistas; • Los municipios suelen utilizar los recursos que deberían dirigirse a la infraestructura educativa para tender otras demandas de la comunidad, o los distribuyen inadecuadamente para, por ejemplo, responder a presiones políticas; • Se requieren mejores mecanismos que garanticen la coordinación con las autoridades municipales; y • Las autoridades municipales en ocasiones desconocen la normatividad vigente y esto puede provocar que excedan y realicen acciones no consideradas entre sus atribuciones.

Finalmente, se preguntó a los asistentes sobre ¿cómo afecta la **representación gremial** el desarrollo de la capacidad de su institución respecto a la prestación del servicio de educación básica?.

A este respecto se dijo que la organización sindical es un importante canal de comunicación con los maestros y representa un aliado importante en los programas que requieren la colaboración del magisterio, su capacitación y colaboración. Igualmente, la organización sindical, cuando se encuentra cohesionada, es importante para facilitar los procesos de negociación y acuerdo. Asimismo, se señaló que en el sindicato existen personas con gran preparación, conocimientos y experiencia que son valiosas para el diseño de políticas eficaces. Por otra parte, también se presentan aspectos que dificultan el desarrollo de capacidad administrativa. Por ejemplo, la politización y el desplazamiento (frecuente u ocasional) de los objetivos de la política educativa por los intereses gremiales, la protección de comportamientos y prácticas que no siempre respetan la normatividad vigente, la falta de rendición de cuentas por los resultados que los profesores obtienen en la realización de sus actividades y el frecuente uso de mecanismos de acción directa para presionar a las autoridades educativas estatales, con costos en términos de pérdida de días de clase, entre otros. Un problema señalado por varios funcionarios fue que, en algunos casos, el sindicato no respeta los ámbitos de actuación y de atribuciones de los funcionarios estatales e invaden y realizan funciones que no le corresponden. Finalmente, también se señala que, en las regiones donde la representación gremial se encuentra fragmentada, existe un alto nivel de conflictividad que daña gravemente la capacidad de desarrollo administrativo de la SEPE.

En la siguiente figura se representan los factores del Micro entorno (dos semi círculos interiores) y del macro entorno (semicírculo más exterior) que en mayor medida afectan el desarrollo administrativo de las SEPE. Entre más alejado se muestra un factor en la figura se asume que menos influencia y posibilidades de coordinación tiene la secretaría sobre el mismo.



En suma, los funcionarios perciben que el nivel de desempeño de sus Secretarías o Institutos depende en gran medida de los sucesos del entorno y de las acciones que otros actores realizan. En particular, la combinación de geografía, demografía y diversidad cultural es un factor que determina en gran medida la productividad en el manejo del servicio educativo. Por otra parte, el grado de involucramiento social en las labores educativas también representan un elemento importante que puede facilitar el desarrollo de mayor capacidad administrativa en las SEPE. Sin duda la forma en que las políticas educativas se diseñan e implementan a partir de la descentralización ha creado áreas de oportunidad pero también problemas derivados de la homogeneidad de las políticas frente a realidades diversas y a la falta de mecanismos para reforzar la capacidad de las administraciones estatales para gerenciar el sistema educativo y asumir plenamente sus nuevas prerrogativas. Finalmente, el entorno político, donde actúan los partidos, medios de comunicación, la representación gremial, entre otros actores, también es un elemento que determina en gran medida el desempeño de las SEPE.

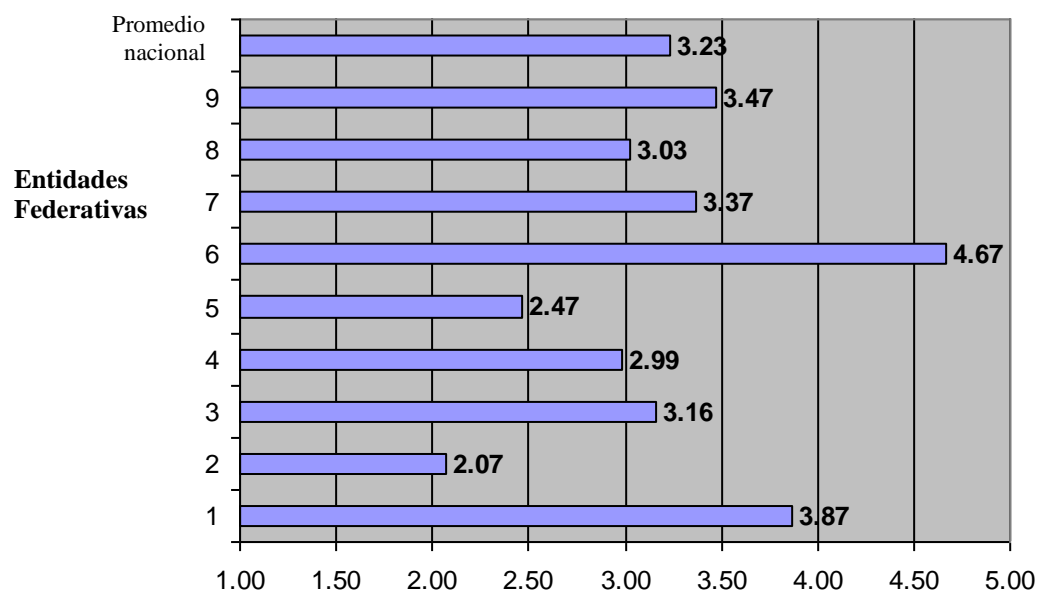
4. Valoración del grado de desarrollo administrativo

Durante los talleres realizados con funcionarios de las SEPE, se solicitó realizar un ejercicio de valoración del grado de desarrollo administrativo que presentaban sus instituciones. Esto no se hizo con el objeto de establecer una comparación entre los diferentes estados, sino para visualizar los patrones generales de desarrollo administrativo. Por lo tanto, más que nombrar las situaciones particulares de cada estado, se trata de identificar situaciones o combinaciones de factores típicos que permitan desarrollar el sistema educativo local.

Para realizar el ejercicio de valoración, se pidió a nueve equipos estatales que contestara un breve cuestionario para identificar las brechas existentes entre las características que indicarían un alto grado de desarrollo administrativo y las que caracterizan a la Secretaría de Educación en la que trabajan²¹⁷. En la gráfica siguiente se muestran el promedio de las valoraciones asignadas por todos los equipos para cada uno de los componentes de la capacidad administrativa:

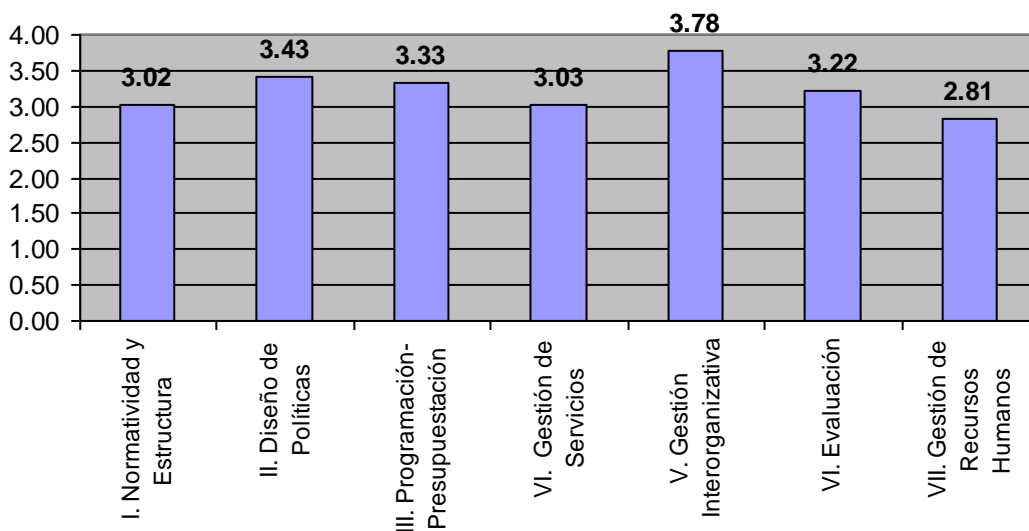
²¹⁷ A dichas respuestas se le asignó un valor en una escala de 1 a 5, que simplemente traduce en número las opciones presentadas a los funcionarios que eran: muy de acuerdo, de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo y totalmente en desacuerdo.

Gráfica 1: Valoración del grado de Desarrollo Administrativo de las SEPEs



Fuente: Cuestionarios aplicados durante los talleres de valoración del grado de desarrollo administrativo de las SEPE en una primera etapa.

Gráfica 2: Promedios Nacionales por componente de Desarrollo Administrativo



Fuente: Cuestionarios aplicados durante los talleres de valoración del grado de desarrollo administrativo de las SEPE.

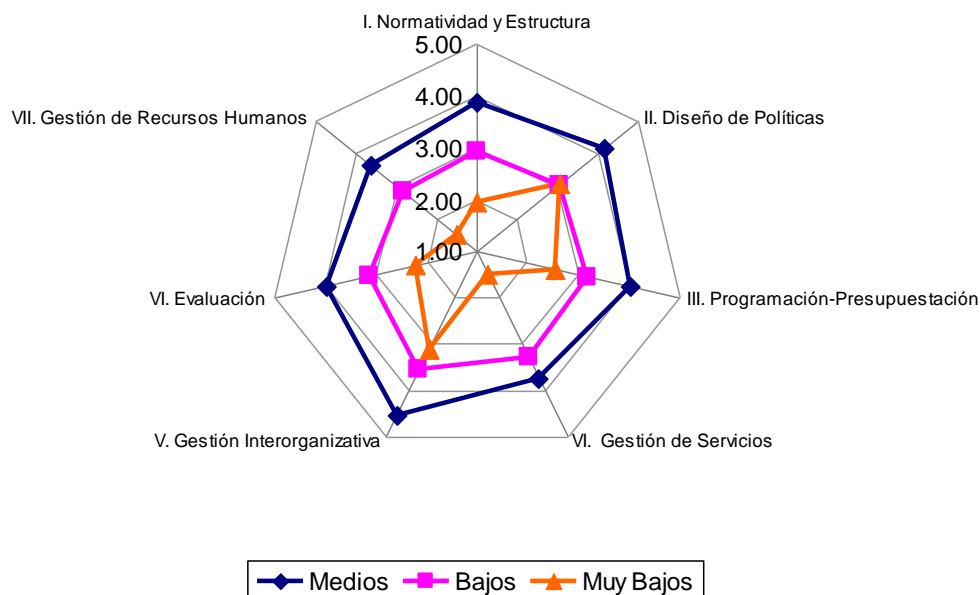
Como se puede apreciar, existen grandes diferencias entre las valoraciones que los funcionarios dieron a sus instituciones. En una escala de 1 a 5, donde 1 es el valor más bajo y 5 el más alto, los estados tuvieron un promedio nacional de 3.23, que es casi un punto por arriba de la calificación media. Pero las calificaciones individuales difieren en gran medida entre sí: mientras el equipo estatal que mayores valores asignó a su secretaría promedió 4.67 puntos, el más bajo apenas promedió 2.07, es decir, menos de la mitad. Las divergencias son aún mayores en el caso de los diferentes componentes del desarrollo administrativo. Por ejemplo, mientras que en general los funcionarios calificaron a la conducción/gestión de las relaciones de su secretaría con instituciones y actores externos como el componente más desarrollado de sus secretarías, con un promedio de 3.78, la gestión de recursos humanos registró el promedio de valoraciones más bajo, con 2.81 seguido, de manera preocupante, por la normatividad y estructura y la gestión de servicios de calidad.

A lo largo de los años 2004 y 2005 el CONAFE llevó a cabo un ejercicio de detección de necesidades de asistencia técnica y capacitación directiva donde participaron 24 estados del país²¹⁸. Entonces se detectaron estados que mostraban grados de desarrollo administrativo muy bajo, bajo y medio. En el primer grupo, de nivel de desarrollo muy bajo, los principales problemas encontrados están relacionados aún con el proceso de descentralización federal. Existían grandes fallas en materia de normatividad (obsoleta e incompleta) y estructura (que presentaban duplicidades, ambigüedades e incoherencias o simplemente no se refleja en la operación cotidiana). Los estados que se encontraban en el nivel de desarrollo “bajo” han logrado superar algunas de las dificultades relacionadas al proceso de descentralización pero presentaban carencias significativas tales como: planes estratégicos que, en caso de existir, tenían un carácter formal pero sólo excepcionalmente se traducían en acciones concretas, procesos de programación y presupuestación inerciales y poco alineados con las prioridades institucionales, inexistencia o debilidad de los mecanismos para identificar y atender las opiniones de los usuarios de los servicios y la falta de sistemas de información y evaluación. Los estados que, de acuerdo con la jerarquización realizada, se mostraban un nivel de desarrollo medio contaban con normatividades y estructuras actualizadas y sistemas básicos de planeación, programación y control de gestión, pero aún mostraban deficiencias en cuanto a la gestión de sus recursos humanos y en los sistemas de información y evaluación. En la investigación aquí reportada se tuvieron representantes de secretarías que mostraban estos tres grados de desarrollo. A continuación se muestra cómo los estados pertenecientes a estos grupos calificaron, en promedio, los diferentes componentes²¹⁹:

²¹⁸ CONAFE. Necesidades de Asistencia Técnica y Capacidad Gerencial de los estados. Documento interno. México, 2005.

²¹⁹ Se tuvieron representantes de tres equipos estatales de desarrollo medio, tres de desarrollo bajo y dos de desarrollo muy bajo, de acuerdo con el ejercicio de detección de necesidades de asistencia técnica y capacitación directiva desarrollados por el CONAFE en los años 2004 y 2005.

Gráfica 3: Valoración del Grado de Desarrollo Administrativo por Grupos de Estado



Fuente: Cuestionarios aplicados durante los talleres de valoración del grado de desarrollo administrativo de las SEPE.

Tabla 3: Valoración del Grado de Desarrollo Administrativo por Grupos de Estado

Tema	Medios	Bajos	Muy Bajos
I. Normatividad y Estructura	3.89	2.92	1.94
II. Diseño de Políticas y Direccionamiento	4.17	3.04	3.08
III. Programación-Presupuestación	4.05	3.19	2.54
VI. Gestión de Servicios	3.73	3.28	1.50
V. Conducción/gestión Interorganizativa	4.53	3.55	3.10
VI. Evaluación	4.00	3.14	2.22
VII. Gestión de Recursos Humanos	3.64	2.85	1.50

Fuente: Cuestionarios aplicados durante los talleres de valoración del grado de desarrollo administrativo de las SEPE.

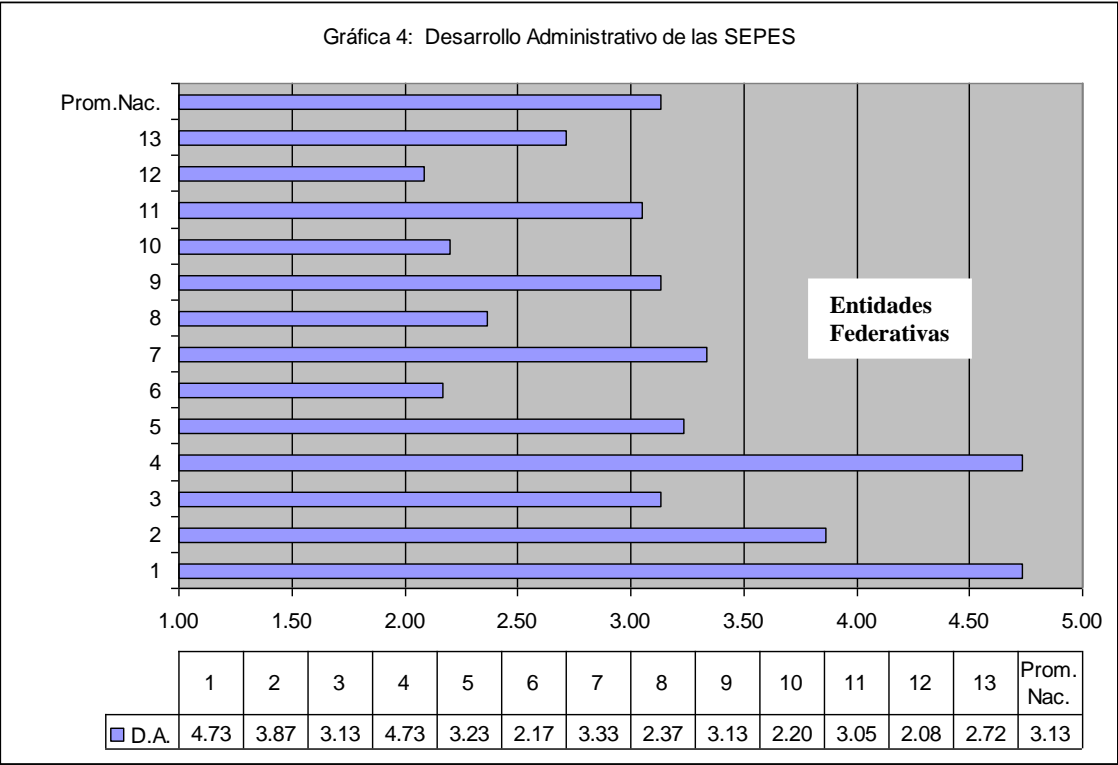
Cabe hacer una aclaración antes de iniciar el análisis, todos los grupos de estados asignaron el valor más alto a la conducción/gestión interorganizativa. Por ello, no será tomada en cuenta en el análisis posterior. Como puede verse, los equipos estatales provenientes de entidades con desarrollos medios asignaron valores relativamente homogéneos en los distintos componentes. En este caso, los valores más altos fueron dados al Diseño de

Políticas y Direccionamiento²²⁰, mientras que los valores más bajos, por un margen considerable, se dieron a la gestión de recursos humanos. En el caso de los equipos pertenecientes a estados con niveles bajos de desarrollo, las calificaciones fueron claramente menores a las del grupo anterior. Los valores más altos fueron asignados al tema de la gestión de servicios, mientras que los menores fueron asignados a los temas de gestión de recursos humanos y normatividad y estructura. Ahora bien, aún en estos casos las calificaciones, si bien menores, se distribuyeron de una manera relativamente homogénea. Esto no es así en el caso de los estados con niveles muy bajos de desarrollo administrativo, donde los promedios varían considerablemente unos y otros. Las calificaciones más altas fueron dadas al diseño de políticas y las menores a la gestión de servicios de calidad y la de recursos humanos.

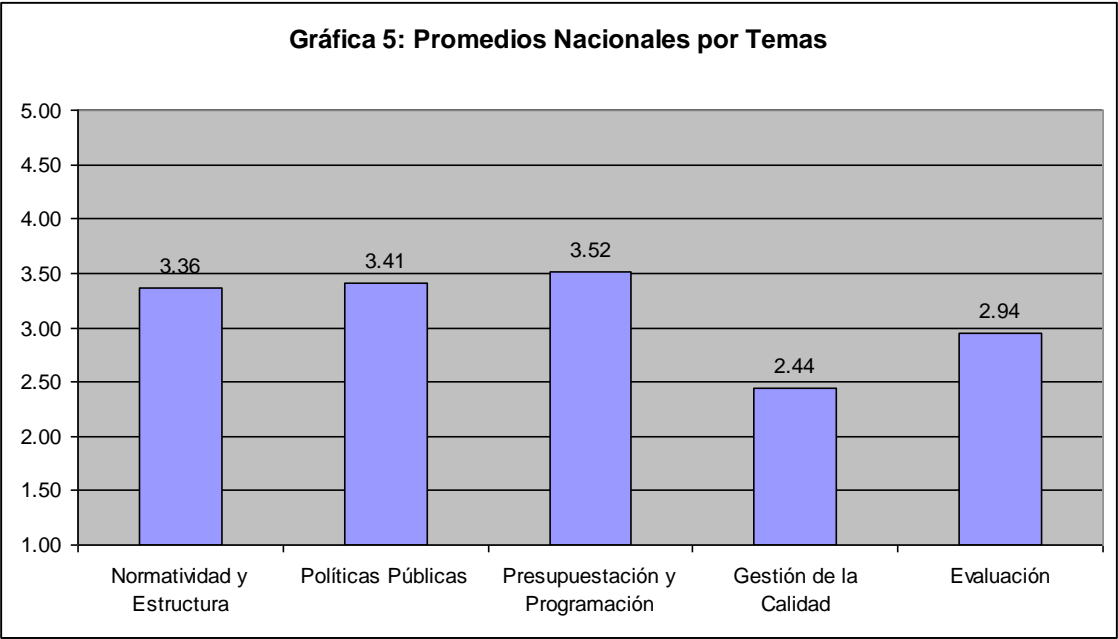
Durante la primera ronda de Técnica Delphi²²¹ igualmente se pidió que cada secretaría de educación estatal valorará el grado de desarrollo administrativo de su institución con respecto a los mismos componentes. La gráfica que a continuación se presenta muestra nuevamente una gran heterogeneidad que se encuentra en el grado de desarrollo administrativo de las SEPE. En este caso, el promedio nacional fue de 3.13 puntos, en una escala de 1 a 5, nuevamente mostrando una varianza muy importante entre las valoraciones que las secretarías hicieron sobre su grado de desarrollo administrativo: mientras los estados que mejor valoraron su propia capacidad administrativa con valores promedio de 4.73 puntos, los más rezagados presentan promedios de 2.08 y 2.17. Estos datos confirman las grandes diferencias que existen entre los niveles de desarrollo administrativo en las secretarías de educación estatales.

²²⁰ Cabe hacer notar que los funcionarios confunden políticas educativas con programas educativos. En general, cuando dan altas puntuaciones al concepto de “Diseño de Políticas” se refieren a la capacidad para diseñar intervenciones de tipo pedagógico, pero no necesariamente a la capacidad de definir y dar congruencias a las acciones del gobierno estatal en materia de educación.

²²¹ En esta primera ronda Delphi se recibieron 12 cuestionarios debidamente contestados y dentro del periodo de tiempo especificado.



Fuente: cuestionarios Dephli, primera ronda, aplicados en el mes de abril de 2006.



Fuente: cuestionarios Dephli, primera ronda, aplicados en el mes de abril de 2006.

Por otra parte, en cuanto a las calificaciones promedio de cada componente, la gestión de servicios de calidad fue señalada como el área más retrasada en términos de desarrollo administrativo²²², seguido del tema de la evaluación. Las valoraciones promedio más altas fueron para los temas de Programación-presupuestación y Diseño de políticas públicas.

Ahora bien, en el cuestionario también se trató de encontrar el grado de conflictividad que existe en la relación entre la secretaría y la representación gremial con el objetivo de establecer las relaciones que pudieran existir entre el éste y el nivel de desarrollo administrativo. En el cuestionario se daban cuatro opciones:

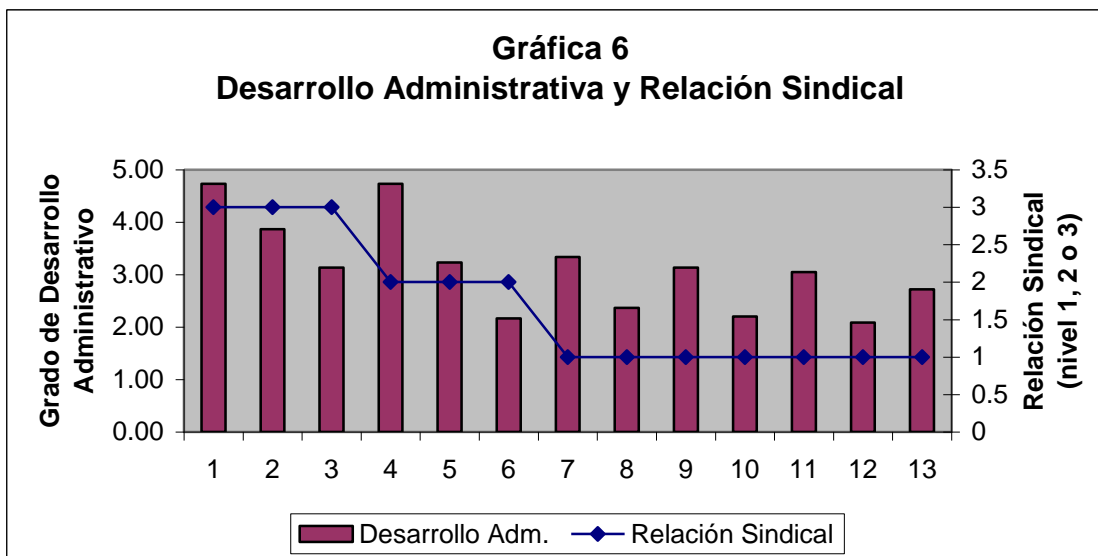
- Nivel 1: Relación de conflicto permanente,
- Nivel 2: Relación de conflicto esporádico,
- Nivel 3: Relación de diálogo y cooperación con bajo nivel de conflicto
- Nivel 4: Relación de subordinación del sindicato a las decisiones de la Secretaría

Los resultados obtenidos fueron, una vez más, heterogéneos. Así mismo, parece existir una relación entre dichos niveles y el grado de desarrollo administrativo. Esta cuestión se constató durante las entrevistas realizadas a los funcionarios asistentes a los talleres. En general, los estados en los que se presenta un alto grado de conflictividad (frecuentemente son aquellos donde la representación gremial se encuentra fragmentada) son los que suelen tener menores promedios de desarrollo administrativo (ver las siguientes tablas).

Tabla 4	
Relación Sindical	Estados Correspondientes
Nivel 1: De conflicto permanente	7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13
Nivel 2: De conflicto esporádico	4, 5 y 6
Nivel 3: De diálogo y cooperación con bajo nivel de conflicto	1, 2 y 3
Nivel 4: Relación de subordinación del sindicato a las decisiones de la Secretaría	-----

Fuente: cuestionarios Delphi, primera ronda, aplicados en el mes de abril de 2006.

²²² Debido a que los resultados sobre recursos humanos siempre aparecen como los más bajos, tanto en los talleres realizados como en los ejercicios de detección de necesidades realizados previamente por el CONAFE como en las entrevistas realizadas a los funcionarios asistentes a los talleres, no se introdujo este tema en los cuestionarios Delphi. Dado que por lo general depende de la normatividad federal y estatal vigente y no de la capacidad de gestión de las SEPE.

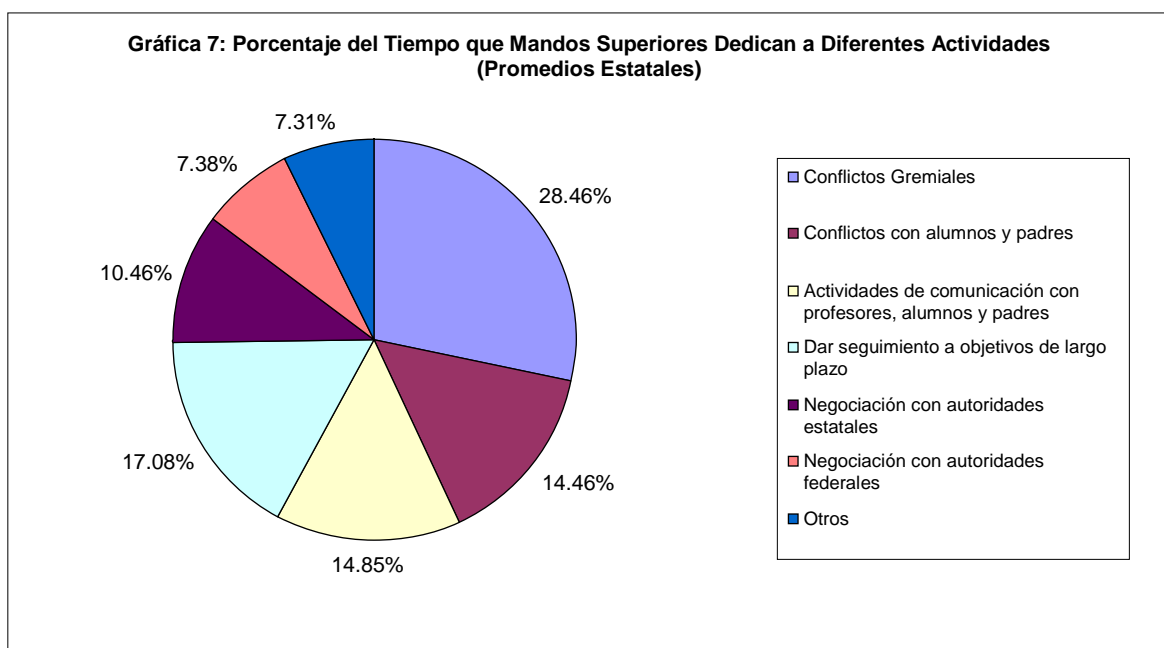


Fuente: cuestionarios Deplhi, primera ronda, aplicados en el mes de abril de 2006.

Por otra parte, se preguntó sobre la distribución del tiempo de los altos mandos de la secretaría, es decir, en qué ocupan sus días de trabajo. Los resultados resultaron reveladores: la resolución de conflictos tanto sindicales como sociales ocupa, en promedio, cerca de la mitad del tiempo de los altos funcionarios estatales. Si a esto se añadieran las actividades de comunicación social, se estaría hablando de que dos terceras partes del tiempo. Por lo tanto, sólo se destina, en promedio, poco menos de veinte por ciento del tiempo a la administración interna y a la consecución de los objetivos de largo plazo. Por otra parte, la comunicación y negociación con autoridades federales y estatales ocupa 17% del tiempo de los funcionarios²²³, mientras que el tiempo que se invierte en comunicarse con los padres de familia, profesores y alumnos es apenas 14%.

Estos hallazgos, en conjunto con todo lo anteriormente expuesto, señalan que la conducción/gestión de las relaciones externas de las SEPE más que la gestión de las funciones sustantivas absorben la mayor proporción del tiempo de los funcionarios. De allí que no sorprenda que alcanzar mayores grados de desarrollo administrativo frecuentemente no haya sido en muchos casos un objetivo prioritario o haya atraído el interés de muchos altos directivos en la SEPE.

²²³ Dado que en los talleres se señaló que la conducción/gestión interorganizativa es donde se tienen mayores grados de desarrollo, es curioso que se dedique un porcentaje bajo de tiempo a estas actividades.



Fuente: cuestionarios Deplhi, primera ronda, aplicados en el mes de abril de 2006.

5. Responsabilidades internas para el desarrollo administrativo

Uno de los objetivos del ejercicio fue recopilar también las opiniones de los funcionarios sobre los papeles o responsabilidades que los diferentes niveles de la estructura orgánica de su secretaría deberían asumir o, en caso de ya estarlas realizando, reforzar o fortalecer, para asegurar un mayor grado de desarrollo administrativo. Para hacerlo, se realizaron dinámicas durante los talleres de valoración del grado de desarrollo administrativo de las SEPE, así como preguntas relativas a este tema en los cuestionarios de técnica Delphi.

Con dicho fin se dividió la estructura administrativa de las áreas de educación básica en cuatro grandes grupos:

- Mandos superiores: incluyen al subsecretario y directores de área.
- Mandos medios: Subdirectores y jefes de departamento
- Mandos operativos 1: jefes de sector, jefes de zona y supervisores.
- Mandos operativos 2: directores de escuela.

También se incluyeron dos áreas de apoyo (*staff*) de gran importancia para la realización de las actividades y procesos sustantivos del servicio de educación básica: el área de planeación y/o programación y el área responsable de evaluar los proyectos y programas institucionales.

En los talleres se pidió que los participantes llenaran una cédula con dos partes. En la primera se preguntaba sobre las actividades en que los funcionarios de las diferentes áreas y niveles jerárquicos debían poner más atención. En la segunda se preguntaba sobre actividades, tareas y funciones que debían abandonar. Se realizó una cédula de estas

características por cada una de las áreas y niveles jerárquicos que se mencionaron anteriormente. Después de un ejercicio iterativo, se alcanzaron resultados significativos.

Mandos superiores (Secretarios, subsecretarios, directores de educación básica)
<i>Actividades / responsabilidades a asumir o reforzar</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dar prioridad a los asuntos de tipo técnico-pedagógico sobre los administrativos. 2. Fortalecer las relaciones ínter organizativas que contribuyen al logro de los objetivos de la educación básica. 3. Reforzar sus relaciones y comunicación con el personal de los diferentes niveles de la jerarquía organizativa. 4. Asumir una actitud comprometida con la mejora continua y la innovación. 5. Asegurar el apego de las actividades a los lineamientos de la política educativa y a la normatividad.

Las actividades/responsabilidades de los mandos superiores que fueron consideradas prioritarias por los participantes reflejan que se desea que jueguen un papel con dos facetas u orientaciones: el por un lado, se piensa que estos funcionarios deberían estar encargados de las relaciones con el entorno, es decir, de las relaciones ínter organizativas. Por otro lado, están las relaciones dentro de la secretaría, como lo demuestra el punto tres: reforzar relaciones y comunicación interna. Además, se reconoce el compromiso que debe con las actividades sustantivas de la Secretaría, de manera que los asuntos administrativos no terminen desplazando a los directamente relacionados con la mejora de la calidad educativa, como se refleja en el tema de dar preponderancia de “asuntos técnico-pedagógicos sobre administrativos”. Por último, debe destacarse que los reactivos cuatro y cinco están más relacionados con actitudes base que se consideró que todos los directivos deberían tener: apego a la legalidad y espíritu de mejora continua.

Mandos medios (Subdirectores, jefes de departamento)
<i>Actividades / responsabilidades a asumir o reforzar</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Comunicarse directamente y de manera periódica con los actores del proceso educativo (directores de escuela, profesores, alumnos y padres de familia). 2. Tener la capacidad para verificar la operación de los programas y valorar sus avances y retrasos. 3. Evitar concentrarse en los procesos de tipo administrativo y descuidar los que tienen impactos directos sobre el servicio educativo 4. Asegurar la congruencia entre los programas y proyectos en operación y las líneas señaladas por la política educativa

En el caso de los mandos medios, los participantes consideraron que deben enfocarse en los usuarios de sus actividades, entendiendo este concepto en un sentido amplio. Por un lado están los usuarios intermedios, es decir, directores de escuela y profesores. En relación con ellos, vale la pena destacar su papel como agentes de supervisión de la ejecución de los programas, enfocarse en los resultados educativos más que en el cumplimiento de requisitos de tipo administrativo y asegurar la coherencia entre los procesos de planeación, programación y presupuestación. La eficiente y eficaz realización de estas actividades generaría, idealmente, mejores resultados para los usuarios finales de los servicios educativos: los alumnos y sus padres.

Mandos operativos 1 (Jefes de sector, jefes de zona, supervisores)
<i>Actividades / responsabilidades a asumir o reforzar</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer y difundir los resultados de las evaluaciones en sus zonas escolares 2. Difundir las políticas educativas y sus prioridades 3. Generar y verificar información básica sobre los recursos humanos, materiales y financieros así como del proceso educativo de cada uno de los centros de trabajo 4. Vigilar el desarrollo de los planes y programas de estudio, su cumplimiento y evaluación 5. Brindar acompañamiento al personal de las escuelas en la ejecución de los proyectos y programas

Los jefes de sector, de zona y supervisores concentrarse en su papel como puente entre las SEPE y las escuelas. Por un lado estarían la comunicación de la Secretaría con las comunidades educativas: asegurar un flujo adecuado de los mensajes que emiten las autoridades de las SEPE hacia las escuelas y asegurar que tengan acceso a retroalimentación oportuna sobre su nivel de desempeño. Por otro lado, está la comunicación de las escuelas hacia la Secretaría, que permita conocer a las autoridades educativas de las realidades, necesidades y problemas a que se enfrentan los operadores del servicio educativo. Así pues, la labor principal de esta área es dar acompañamiento y seguimiento a las escuelas y reportar los resultados obtenidos a las Secretarías.

Mandos operativos 2 (Directores de escuela)
<i>Actividades / responsabilidades a asumir o reforzar</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar la participación de los padres de familia en apoyo a la educación de sus hijos. 2. Dar seguimiento a la ejecución del Proyecto Educativo Escolar y a sus indicadores y metas. 3. Coordinar la elaboración de un plan estratégico en la escuela.

Con respecto a los directores de escuela, las actividades/responsabilidades que se consideró deberían asumir o fortalecer se centran en la gestión interna de la escuela. Aquí destacan temas tales como propiciar la participación de los padres de familia en la educación, asegurar la correcta planeación y ejecución de proyectos escolares y los resultados obtenidos. Los puntos dos: dar seguimiento a proyectos y tres, coordinar la elaboración de un plan estratégico, a su vez, indican que el papel del director también es asegurarse de que los proyectos y programas diseñados en la secretaría se lleven a cabo en las escuelas y darle seguimiento a sus resultados.

Área de planeación y/o programación
<i>Actividades / responsabilidades a asumir o reforzar</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitar a las unidades administrativas en las diversas metodologías de planeación-programación-presupuestación 2. Efectuar evaluaciones costo-beneficio para determinar los programas y proyectos a ser realizados o eliminados 3. Sistematizar y coordinar la elaboración de programas y proyectos con la participación de las áreas responsables de la ejecución de los programas 4. Asegurar una adecuada coordinación con las áreas responsables de operar los planes, programas operativos y proyectos 5. Asegurar que los presupuestos se asignen a los programas operativos de manera congruente con los objetivos institucionales

Las funciones consideradas prioritarias para el Área de Planeación/ Programación buscan fortalecer la coordinación que existe entre ésta y las áreas sustantivas. En efecto, las actividades señaladas corresponden a los diferentes pasos en el proceso de la realización de un programa en los que participa el área de planeación. La primera responsabilidad, capacitación, indica el interés de las unidades “de línea” por participar de forma cercana en el proceso de diseño de programas y proyectos. Asimismo, se le otorga a esta área la responsabilidad de asegurar la coherencia entre los presupuestos y los objetivos prioritarios derivados de los ejercicios de planeación y programación, por medio de la coordinación y la evaluación de las acciones.

Área de evaluación de proyectos y programas
<i>Actividades / responsabilidades a asumir o reforzar</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Difundir a la sociedad los resultados educativos obtenidos 2. Entregar oportunamente los resultados de las evaluaciones a las unidades responsables de operar los programas 3. Capacitar a las áreas educativas en la interpretación de los resultados de las evaluaciones académicas y de los programas y proyectos 4. Dar seguimiento más estrecho y retroalimentación oportuna a las áreas respecto a los avances y retrasos en la consecución de los objetivos y metas 5. Coordinar la evaluación de impacto de planes, programas operativos y proyectos

Una vez más, el sentido de la selección de los participantes parece apuntar, en el caso del área de evaluación, a brindar un mejor servicio a sus usuarios en el sentido amplio. El espíritu detrás de las cuatro de las responsabilidades señaladas en la tabla parece ser eliminar la visión punitiva que generalmente se tiene de las evaluaciones y garantizar se conviertan en instrumentos para la mejora permanente y asegurar la consecución de los objetivos planteados. De igual manera, se señala la necesidad de asegurar que los resultados de las evaluaciones sean difundidas a la sociedad. Esto demuestra la creciente importancia que la transparencia y la rendición de cuentas ha adquirido en las SEPE ya que fue el elemento con mayor número de menciones obtuvo.

6. Hacia una tipología del desarrollo administrativo de las SEPE

A partir de los resultados obtenidos y presentados en las secciones previas, se identificaron factores que parecen influir significativamente en el grado de desarrollo administrativo y también se realizó un ejercicio para validar con funcionarios de las SEPE las “combinaciones típicas” de dichos elementos que fueron encontrados. A partir de estas combinaciones se propone una tipología o un sistema de clasificación que permite caracterizar las situaciones que viven las secretarías. Esta tipología se construyó a partir de definir “casos puros” que no describen de forma exacta lo que ocurre en alguna secretaría de educación estatal sino que pretenden ser una aproximación para entender cómo afectan las variables señaladas el grado de desarrollo administrativo en diferentes partes del país. Los resultados de los diferentes ejercicios conducidos señalaron de manera repetida que ciertos factores son los que en mayor medida determinan el grado de capacidad que muestran las SEPE. Éstos fueron:

- a) **Financiamiento:** la escasez de recursos financieros es una realidad que afecta a todas las secretarías estatales. La mayor parte del gasto se destina a salarios y prestaciones, además de estar sujeto a reglas poco flexibles. Si bien ésta es una constante en todos los casos (quizás el factor que explica por qué no se tienen identificadas secretarías con un nivel alto de desarrollo administrativo), los problemas financieros son más agudos en algunos casos que en otros.
- b) **Relación con la representación gremial:** quizás el factor que mayor efecto tiene en las diferencias apreciadas entre los estados es el grado de conflictividad que presenta la relación de la secretaría con las organizaciones gremiales. Un elemento importante es no sólo la frecuencia del conflicto, sino también el grado de cohesión que presenta la representación sindical en cada estado. Fue una constante queja que estas relaciones pueden llegar a consumir la mayor parte de la atención de los funcionarios de algunos estados, distrayéndolos de tareas de mejora del servicio educativo. Se señaló también la presencia que el sindicato logra tener en las SEPE con un buen número de altos funcionarios que ocupan puestos de dirección.
- c) **Liderazgo:** relacionado con la variable anterior, los estilos de liderazgo que se ejercen en las secretarías también son determinantes en el grado de desarrollo administrativo. En particular, la resistencia de los altos mandos a tomar decisiones que implican costos políticos de corto plazo representa un factor que afecta la capacidad administrativa.

- d) **Marco legal:** otro factor crucial que favorece o impide el desarrollo administrativo de las SEPE son las normas legales que regulan su funcionamiento, las cuales pueden estar razonablemente actualizadas o haberse vuelto obsoletas, además que las prescripciones pueden ser confusas, contradictorias o dejar deliberadamente ambigüedades y vacío que dan ocasión a intervenciones discrecionales.

Tabla 5. Tipología del grado de conducción y desarrollo administrativo					
Tipo	Financiamiento	Relación con la representación gremial	Liderazgo	Marco Legal	Grado de conducción y desarrollo administrativo
Administración en Crisis	<ul style="list-style-type: none"> Falta de recursos y reducida inversión estatal como proporción del gasto total en educación básica en la entidad Utilización de los recursos formalmente asignados a la operación de los programas para sufragar servicios personales y adeudos relacionados con la seguridad social del personal 	<ul style="list-style-type: none"> Alto grado de conflictividad Fragmentación de la representación gremial Una alta proporción de los puestos de mandos medios y altos en la Secretaría son ocupados por personal proveniente del sindicato 	<ul style="list-style-type: none"> Liderazgo organizativo que invierte la mayor parte de su tiempo a atender la solución de conflictos de tipo político-gremial Liderazgo poco propenso a incurrir en costos políticos de corto plazo en su relación con las organizaciones gremiales y políticas Escaso nivel de decisión y direccionamiento del proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> Marco legal obsoleto, que no ha sido actualizado después de la descentralización o que tiene más de 10 años de haber sido actualizado por última vez 	<ul style="list-style-type: none"> Muy bajo: serias deficiencias en casi todas los elementos de la capacidad administrativa (dirección deficiente, normatividad, estructura, planeación, programación, presupuestación, gestión de los servicios, evaluación y recursos humanos)
Administración Inercial	<ul style="list-style-type: none"> Falta de recursos y reducida inversión estatal como proporción del gasto total en educación básica en la entidad En general, los recursos asignados a los programas se destinan a los fines 	<ul style="list-style-type: none"> Relaciones de baja conflictividad con la representación gremial Moderada fragmentación o unidad de la representación sindical Alta proporción de los puestos de mandos medios y altos en la Secretaría 	<ul style="list-style-type: none"> Liderazgo concentra su atención en mantener buenas relaciones con las organizaciones gremiales y políticas Frecuentemente se opta por estrategias gradualista de mejora organizativa 	<ul style="list-style-type: none"> Existe un marco legal posterior a la descentralización, pero que no ha sido modificado en los últimos 8 años por lo que se encuentra parcialmente 	<ul style="list-style-type: none"> Bajo: se tienen deficiencias en la mayoría de los elementos de la capacidad administrativa (Conducción operativa, normatividad, estructura, planeación, programación, presupuestación, gestión de los servicios, evaluación y

Tabla 5. Tipología del grado de conducción y desarrollo administrativo					
Tipo	Financiamiento	Relación con la representación gremial	Liderazgo	Marco Legal	Grado de conducción y desarrollo administrativo
	programáticos formalmente establecidos, en especial en el caso del gasto de que no se destina a servicios personales	son ocupados por personal proveniente del sindicato	<ul style="list-style-type: none"> Nivel de decisiones medio, dirigido especialmente a la operación 	desactualizado	recursos humanos)
Administración en Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Alta dependencia de los recursos federales pero se advierte una creciente inversión del gobierno estatal en la educación básica como proporción del total. En general, los recursos asignados a los programas se destinan a los fines programáticos formalmente establecidos, en especial en el caso del gasto no destinado a servicios personales 	<ul style="list-style-type: none"> Existen conflictos esporádicos Existen pocos cargos de mandos medios y superiores de la Secretaría que son ocupados por personal proveniente del sindicato 	<ul style="list-style-type: none"> Liderazgo dispuesto a incurrir en costos políticos de corto plazo para obtener mejoras sustanciales en el desempeño organizativo en el largo plazo Se adoptan estrategias ambiciosas de mejora organizativa Nivel de decisión operativo y estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> Marco normativo actualizado, con no más de 8 años de haber sido reformado por última vez 	<ul style="list-style-type: none"> Medio: se tienen situaciones satisfactorias en muchos aspectos y niveles medios de desarrollo; en el resto de los elementos de la capacidad administrativa se tienen niveles bajos o medios (Direccionamiento y conducción del sistema, normatividad, estructura, planeación, programación, presupuestación, gestión de los servicios, evaluación y recursos humanos)

La combinación de estas variables es la base de la tipología aquí desarrollada. Cabe hacer mención que la tabla anterior ha sido modificada por el autor en lo que corresponde al proceso de direccionamiento y conducción del sistema educativo, aspecto que forma parte del tema de esta investigación.

La tipología identifica tres tipos de desarrollo administrativo:

1. **Administración en crisis:** los elementos relacionados con este tipo puro son:

- *Direccionamiento del sistema:* hay una escasa capacidad de conducción, coordinación y orientación de las decisiones hacia la mejora continua.
- *Financiamiento:* este caso se caracteriza por la escasez de recursos transferidos y la baja proporción de participación del gobierno estatal en el gasto educativo, aunado al hecho de que los recursos presupuestados para gasto de inversión terminan ejerciéndose para sufragar salarios y deudas del sector educativo con las instituciones de seguridad social para los trabajadores. En algunos casos, esto se debe a la existencia de una nómina no reportada a la SEP (federal) o a la falta de recursos para financiar la homologación de prestaciones entre los subsistemas educativos federalizado y estatal tras la descentralización.
- *Relación con la representación gremial:* este tipo se caracteriza por la existencia de un alto grado de enfrentamiento, comúnmente debido a la falta de cohesión interna del movimiento magisterial, lo que, a su vez, provoca que el liderazgo organizativo concentre su atención en manejar esos conflictos.
- *Liderazgo:* se encuentra dedicado a la negociación y manejo de los conflictos, por lo que es poco propenso a tomar decisiones que pudieran agravar la situación. Finalmente, es frecuente que las instituciones que viven circunstancias similares a las señaladas presenten un marco legal muy deficiente, desactualizado y débil. El resultado es un muy bajo grado de desarrollo administrativo.
- *Grado de Desarrollo administrativo:* muy bajo, caracterizado por finanzas poco disciplinadas, estructuras y normatividades obsoletas y que no son respetadas, entre otros.

2. **Administración inercial:** este tipo puro se caracteriza por:

- *Direccionamiento del sistema:* se toman decisiones prácticamente operativas y para la solución de problemas a corto plazo. Hay una conducción predominantemente del día a día, sin una visión de mediano o largo plazos.
- *Financiamiento:* nuevamente la falta de recursos es una constante, igual que una baja participación del gobierno estatal como proporción del gasto total en educación básica. Sin embargo, los recursos generalmente se destinan de acuerdo a las asignaciones programáticas.
- *Relaciones con la representación gremial:* se caracteriza por la ausencia de conflictos gracias a la cohesión que presenta. Frecuentemente, estas relaciones vienen acompañada de una presencia importante de personal proveniente de las organizaciones gremiales en puestos de mandos medios y altos.
- *Liderazgo:* el estilo de liderazgo en este caso se concentra en mantener los equilibrios internos en la organización y los cambios administrativos frecuentemente se operan de manera incremental, es decir, a partir de cambios pequeños, controlados y consensados entre los actores internos involucrados.
- *Grado de desarrollo administrativo:* se tiene un grado de desarrollo bajo, donde el marco legal en estos casos frecuentemente tiene al menos ocho años de haber sido actualizado, aunque se trata de legislación posterior al proceso de descentralización.

3. Administración en desarrollo:

- *Direccionamiento del sistema:* el sistema comienza a transitar gradualmente de una gestión operativa hacia una conducción con visión más estratégica y de mediano y largo plazos.
- *Financiamiento:* en este caso, si bien la escasez sigue representando un constreñimiento fundamental, es en alguna medida compensada por una mayor proporción de recursos estatales asignados a la educación básica.
- *Relación con la representación gremial:* si bien no se presenta el bajo nivel de conflicto que se relacionó con el tipo anterior, se trata de enfrentamientos esporádicos o coyunturales. En este caso, los mandos medios y altos de las secretarías no son dominados por personal proveniente de la representación sindical.
- *Liderazgo:* el liderazgo se caracteriza por estar dispuesto a incurrir en costos políticos de corto plazo que pueden conllevar sus decisiones, pero se orienta a lograr mejoras de mediano y largo plazo del servicio educativo.
- *Grado de desarrollo administrativo:* presenta un grado de desarrollo administrativo medio. El marco normativo se encuentra actualizado, pues no han pasado más de ocho años de su última actualización. Sin embargo, presenta carencia en los sistemas de gestión de recursos humanos, en el control de gestión y en la evaluación de sus políticas.

Adicionalmente, el que una entidad se acerque más o menos a alguno de estos tres tipos puros depende de variables tales como:

- ✓ La dispersión poblacional;
- ✓ La existencia de zonas de difícil acceso;
- ✓ La presencia de procesos importantes de migración (emigración y/o inmigración);
- ✓ Las condiciones climáticas y proclividad a sufrir efectos negativos debidos a fenómenos naturales adversos
- ✓ La dinámica y diversidad cultural de la poblacional (crecimiento poblacional, pluralidad étnica, etc.)
- ✓ La dinámica económica regional;

La tipología anterior fue sometida a una validación por parte de los funcionarios de las SEPE, durante la segunda ronda de cuestionarios Delphi. Se pidió a las personas que participaron en la ronda que hicieran comentarios generales y específicos sobre cada uno de los tipos y sobre el conjunto de la tipología. Se logró un 100% de respuestas que refrendaron el contenido de los tipos puros²²⁴ e, incluso, en algunos casos los participantes

²²⁴ Sólo se recibió una sugerencia de mejora de un estado participante que proponía incorporar dentro de las variables de la tipología el grado en que las competencias destinadas a los estados son realmente ejercidas a plenitud en cada entidad. Debido a que este estudio no valoró de manera pormenorizada este aspecto y a que

ubicaron a su institución en alguno de los tipos propuestos. Algunos de los comentarios recibidos se anexan a continuación:

“Bueno, en nuestra opinión, la administración que en este momento se tiene en la SEPE de nuestro estado, es extraordinariamente semejante al modelo de la ‘Administración en crisis’ “.

“Me parece una tipología bien lograda. Puede pasar que el desarrollo de las organizaciones no sea parejo en todos los ámbitos como es el caso de [nuestro estado]. Sin embargo, me parece que los aspectos han sido muy bien seleccionados”.

7. El papel del gobierno federal en el desarrollo de las capacidades administrativas estatales

Dados estos diferentes tipos de situaciones que pueden vivir las SEPE, queda la cuestión de cómo las autoridades educativas federales pueden contribuir al fortalecimiento del desarrollo administrativo de los sistemas de ecuación básica estatales. Nuevamente, a lo largo de las diferentes fases del ejercicio de consulta con los funcionarios de las secretarías estatales, se les pidió su opinión sobre las responsabilidades o actividades que la Secretaría de Educación Pública federal debería adoptar o reforzar para apoyar el desarrollo de dicha capacidad.

Los resultados que a continuación se presentan incluyen las actividades/responsabilidades que, después de varias rondas de validación, fueron consideradas prioritarias por parte de los funcionarios participantes.

El papel de SEP en la Capacidad Administrativa de las SEPE
<i>Actividades / Responsabilidades a adoptar o reforzar</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Asignar recursos destinados a financiar acciones de fortalecimiento de la capacidad administrativa en los estados. 2. Valorar el grado de desarrollo administrativo de las SEPE para promover acciones que reviertan las debilidades detectadas y difundir las experiencias exitosas en todo el país. 3. Asegurar la actualización de las normas federales referentes a la educación básica. 4. Gestionar ante las autoridades fiscales la actualización / adecuación de los criterios de asignación presupuestales para que respondan mejor a las necesidades del servicio de educación básica en las entidades federativas.

De acuerdo con los resultados obtenidos, existen dos ejes de acción relevantes dentro de las acciones que la SEP debería considerar prioritarias. En primer lugar están las acciones que

se considera que el grado de apropiamiento de estas facultades es en gran medida un producto del grado de capacidad administrativa, y no al revés, es que se decidió no incluir ese elemento en la tipología propuesta.

contribuyen al fortalecimiento institucional de las SEPE. Los puntos uno y dos giran en torno a este tema. Se señala que es necesario dedicar mayores recursos al fortalecimiento administrativo pero, al mismo tiempo, se reconoce que es necesario hacer valoraciones del grado de desarrollo que presenta cada entidad en particular para poder atacar sus problemas específicos.

En segundo lugar están los asuntos que, por su complejidad y amplitud, rebasan las capacidades de cualquier Secretaría estatal. En efecto, los puntos tres: actualización de normas federales sobre educación y cuatro: actualización de criterios de asignación fiscal, son asuntos que deben ser tratados y negociados con el Congreso de la Unión. Por ello, la SEP tendría que adoptar el liderazgo nacional en estos temas y velar porque reciban la atención adecuada del legislativo federal.

V. Conclusiones y Recomendaciones

1. Las RIG y el proceso de descentralización de la educación básica en México.

El sistema educativo mexicano observó una notable expansión durante casi todo el siglo XX. Sin embargo, la característica principal de este crecimiento es que fue evolucionando dentro de un esquema fuertemente centralizado. Esto con el tiempo generó diversas limitantes, entre otras: el desestímulo de la acción educativa de los estados; incomunicación entre los distintos ámbitos y niveles de la administración educativa federal, así como entre éstos y las escuelas; aislamiento de los planteles; reducidas posibilidades para generar cambios; la calidad se subordinó al crecimiento de los servicios; dificultades para coordinar la acción educativa federal con la de los estados. Estos problemas se agudizaron con el desarrollo de una administración educativa con una estructura laboral rígida y una organización sindical poderosa y fuertemente imbricada con la administración educativa y escolar.

No obstante los esfuerzos realizados en materia de desconcentración y descentralización durante las décadas de los 70's y 80's, no había una autoridad educativa con poder de decisión real para la plena conducción de los servicios en cada estado. Políticamente, el compromiso ante la ciudadanía era asumido por una figura política alejada y los gobiernos estatales quedaban como simples espectadores. Sin embargo, estos intentos abonaron el camino para lo que vendría en los siguientes años, especialmente porque estimularon la formación de cuadros para la administración educativa, propiciaron el establecimiento de órganos encargados de la operación de los servicios en cada estado, e integraron a nuevos actores en las decisiones de política educativa.

Las relaciones intergubernamentales obviamente fueron influidas por el modelo centralizado de gestión. Las estructuras formales de gobierno que realmente deberían fomentar los principios de correspondencia, coordinación y equidad no eran respetadas en la práctica. La estructura vertical -gobierno federal, local y municipal- concentró el poder en la cúspide de las estructuras federales. Esta lógica daba estabilidad a las estructuras de gobernación y particularmente, a las relaciones entre niveles de gobierno, pero también mantenía baja la capacidad de negociación y regateo de los gobiernos locales. Además, la mayoría de ellos reprodujeron estos mismos patrones de funcionamiento en sus jurisdicciones. Esto propició la elusión de responsabilidades y tendió a reforzar la típica conducta de premios y castigos.

En este sentido, la federalización educativa tuvo tres grandes ejes: a) una política fiscal que pretendía modernizar el sector, reduciendo los costos de la centralización, incrementar la cobertura y la calidad del servicio; b) los cambios políticos asociados a la democratización y, c) la inserción de nuestra economía en los flujos comerciales internacionales, y en general, en la globalización del conocimiento. En términos intergubernamentales, este nuevo esquema representó una crisis del modelo jerárquico que suponía el centralismo y la

necesidad de dar paso a un esquema más flexible y adecuado para una gestión menos centralizada con mayor espacio para la negociación, concertación y coordinación entre actores.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educativa Básica suscrito en 1992, buscó recoger el compromiso de las tres instancias participantes, federación, estados y organización sindical, para extender la cobertura de los servicios educativos y elevar la calidad de la educación, a partir de un esquema descentralizado y con mayor participación. Conforme el tiempo ha transcurrido, los estados han pasado de jugar un papel predominantemente pasivo en el diseño de la política educativa nacional, a otro más activo. Sin embargo, los cambios han sido lentos y existen prácticas arraigadas que si bien poseen puntos de fortaleza también muestran fuertes limitantes.

Un panorama integral de esta problemática es posible construirlo a partir de los procesos analizados en esta investigación, y que parten del enfoque de las RIG²²⁵:

1.1 Nuevas formas de la relación estado-federación en la federalización educativa

Los cambios de la distribución de competencias han ido configurando un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más flexible, menos burocrático y jerárquico, en el cual confluye la participación de la administración educativa federal y la de los estados. Una característica de este nuevo modelo de relaciones intergubernamentales, es que los asuntos y problemas relativos a cada programa se deben resolver de manera diferenciada, reconociendo las particularidades locales. El desarrollo de esta gestión diferenciada se debe a distintos factores: la propia descentralización genera nuevas necesidades en términos de intercambio de información, coordinación y negociación para la operación de los programas; las ambivalencias en la ley; la gran diversidad de componentes del sistema educativo; las desigualdades de los sistemas educativos estatales. Las áreas centrales tuvieron que emprender la tarea de construir una nueva relación con las administraciones educativas de los estados con el fin de asegurar que las normas realmente se cumplan y que los programas, materiales y diversos programas educativos nacionales lleguen a sus destinatarios y cumplan sus propósitos educativos.

Sin embargo, esta relación parece desarrollarse en dos vías: por un lado, con base en la inercia de la tradición centralista y, por el otro, mediante la construcción de nuevas formas de articulación: negociaciones directas, reuniones de titulares y equipos, programas conjuntos de capacitación y formación de cuadros técnicos, entre otros. En otras palabras, ambas partes se vieron ante la necesidad de desarrollar capacidades -de coordinación, gestión, dirección y conducción, especialmente- que antes no parecían tan necesarias cuando el gobierno federal tenía simultáneamente las atribuciones de normar y administrar directamente el sistema nacional de educación básica.

1.2. Impacto en los gobiernos locales

Las entidades se percataron pronto que para asumir a plenitud sus nuevas responsabilidades

²²⁵ Estos procesos corresponden a la propuesta de análisis formulada al final del capítulo segundo de esta investigación, y tienen como fundamento los enfoques generales de las RIG.

tenían que fortalecer su capacidad de conducción. En la práctica sin embargo, las áreas y los equipos de dirección y apoyo técnico-pedagógico se han desarrollado desigualmente y en todas ellas ha habido dificultades para consolidar los cuadros técnicos. Las subsecretarías de operación y desarrollo educativo suelen tener la responsabilidad de la administración directa de los servicios educativos. La mayoría de ellos conservan una administración segmentada por nivel y modalidad educativa y, en no pocos casos, diferenciada entre el subsistema estatal y el transferido. Es en el ámbito de la administración operativa más directamente relacionada con las escuelas, y en los propios planteles, donde la especialización se ha desarrollado de manera incipiente, casuística, desordenada, informal, de facto, y a menudo, al margen de la estructura prevista en los catálogos de puestos.

Organizativamente, subsiste un divorcio en la administración de los docentes estatales y federalizados, que se refleja a través de Subsecretarías, Direcciones Generales, Direcciones y Departamentos específicos a cada uno de ellos, sobre todo en los niveles de supervisión e inspección. En las entidades que aún no integran formalmente ambos subsistemas, el sistema educativo opera con dos estructuras paralelas: la Secretaría de Educación y un organismo descentralizado, que en casos como Nayarit, México o Sinaloa representan una matrícula, planta docente y escuelas, mayor al propio sistema estatal.

En cuanto al perfil de los equipos que conducen el sistema educativo, persisten inercias que frenan la gestión, combinándose con problemas de nueva generación. La definición de funciones y organigramas presenta poca flexibilidad. La calificación de los funcionarios se ha elevado, pero aún no resulta adecuada. Permanecen rasgos clientelares en los mecanismos de acceso a los puestos de la administración pública. Subsisten prácticas de gestión moldeadas en el paradigma de control burocrático. Existen inconvenientes técnicos para precisar las demandas de formación, entre otros motivos, porque los perfiles no se encuentran bien definidos. Hay dificultad para identificar quienes están en condiciones de hacerse cargo de la demanda de formación: las universidades parecen muy lejanas y las normales muestran ventajas insuficientes. Hay poco espacio para lo local. Aún no se considera la necesidad de atender lo relativo a la coordinación, cooperación y decisión colegiada. Con una concepción reducida de modernización, entendida casi únicamente como la introducción de nuevas tecnologías. Reactiva en muchos casos a estímulos coyunturales, más que a cambios permanentes.

En materia de capacitación, y casi a punto de ser sustituida por efectos de ley, la Carrera Magisterial se observa más como un escalafón horizontal que da acceso a mejores ingresos, que como un programa de actualización. En la capacitación docente es preocupante el bajo número de docentes que acreditan las evaluaciones así como la apatía de muchos profesores para inscribirse a los cursos y talleres; el nuevo esquema de capacitación entre pares que propone la actual administración federal, deberá mostrar su eficacia para romper esta inercia. Las acciones de las unidades UPN están descoordinadas de las del resto de las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes. No ha sido posible que la mayoría de las entidades consoliden la instancia estatal que vincule todas las acciones de formación, capacitación y actualización magisterial, como lo establece el ANMEB.

En general, las dificultades para integrar y dar permanencia a los cuadros técnicos para el sector, parecen estar relacionadas con la falta de idoneidad de dichos cuadros debido a que su designación obedece a factores con frecuencia extraños al perfil profesional que se requiere para el desempeño de funciones especializadas; su débil y desigual inserción en las estructuras administrativas; sus altas tasas de rotación, que dificultan la capacitación y una articulación intergubernamental estable y fructífera. La mayoría de estos problemas están relacionados con la falta de un marco normativo que garantice el ingreso, la permanencia y la movilidad dentro de cada una de las áreas que requieren de una mayor especialización. Lo anterior explica en buena medida porqué los estados a pesar de los avances experimentados, siguen padeciendo una débil capacidad para la conducción de sus sistemas educativos.

1.3. Concurrencia y ámbitos de coordinación

Las reformas del marco jurídico subnacional muestran grandes diferencias y, en general, han estado sometidas a obstáculos político-sindicales, de tal manera que después de más de una década, persisten fórmulas jurídicas y estructuras administrativas que podríamos calificar todavía de transición. Si bien casi todos los estados cuentan con una Ley Estatal de Educación, la mayoría de ellos se limitó a reproducir los contenidos esenciales de la LGE. Esto influye negativamente en los procesos de conducción de los sistemas locales.

En cuanto al proceso de integración, como hemos visto, después de más de una década coexisten en varias entidades, separadas o semi-integradas, las estructuras federal y estatal. Se ha avanzado principalmente en lo que respecta a la conducción del sistema bajo una sola cabeza, así como en cuanto a su planeación y administración. En cambio los aspectos más complicados son los que se relacionan con el marco jurídico y la administración operativa. Las dificultades para la integración pueden explicarse a partir de factores como las diferencias ideológicas y políticas entre el magisterio estatal y el transferido, la competencia por espacios administrativos y sindicales, y el alto costo financiero de la integración por efecto de algunas prestaciones locales.

Persisten las ambigüedades en la coordinación entre niveles de gobierno, especialmente por efecto de vacíos en la legislación, y la aún incipiente consolidación de órganos de consulta como el Consejo Nacional de Autoridades Educativas.

1.4. Prácticas fiscales

En cuanto al financiamiento educativo, la federalización generó una nueva dinámica. Los estados prácticamente duplicaron su participación, y los recursos federales se incrementaron en términos reales, destacando el gasto en educación básica. La estructura porcentual actual no se ha modificado desde 1998, lo cual sugiere que hubo algún tipo de “cambio estructural” en el destino del gasto federal entre la firma del ANMEB y 1997. No obstante, la asignación de recursos federales enfrenta diversos problemas: opera bajo una inercia de carácter estructural; no contribuye a la equidad entre las entidades federativas ni toma en cuenta la magnitud de la contribución financiera de los estados; la mayor parte de los recursos transferidos corresponden al pago de la nómina; la planeación del Sistema Educativo Nacional se fundamenta exclusivamente en presupuestos; se opera con estructuras presupuestales que tradicionalmente dan prioridad a los techos etiquetados por

proyecto y no por función. Al margen de esta problemática, buena parte de las quejas de algunos estados sobre la insuficiencia o el retraso de los recursos federales, comparte también su origen en factores como la creación de nuevos servicios sin la autorización de la SEP, la apertura de plazas estatales y el otorgamiento de prestaciones salariales locales. Si bien la reforma emprendida por el actual gobierno federal toca lo relativo al personal docente, queda todavía por definir lo relacionado con el personal administrativo, cuya insuficiencia ha obligado a prácticamente todas las administraciones educativas estatales a contratar o habilitar docentes para estas labores.

1.5. La hechura e implementación de políticas

En general, los estados heredaron estructuras orgánicas que resultan disfuncionales; en la mayoría de los casos ha aumentado la burocracia, más propiciada por el inmediateismo o factores ajenos a la educación que en apoyo a los programas educativos. Como consecuencia, se observa también diversos grados de desarticulación entre las áreas que desarrollan la planeación y las actividades operativas. Algunos de los principales problemas que esto trae consigo son: retrasos en la ejecución de los programas; improvisación; dificultades y retraso en la liberación y entrega de recursos financieros; lentitud en la toma de decisiones y en la instrumentación de políticas; problemas de coordinación; deficiencias en la planeación y organización de los servicios educativos.

La mayor parte de los Programas Estatales de Desarrollo Educativo carecen de una visión integral y se basan en diagnósticos poco sustentados. Son poco conocidos por los propios funcionarios y menos por directores y maestros. El proceso de integración en materia presupuestal y geoinformática es casi una realidad, pero se hace mecánicamente y, sobre todo, para cumplir con los requerimientos del proceso de presupuestación y no en un esquema de diseño de políticas públicas.

También se observan diversos grados de desarticulación entre las áreas de planeación y las operativo-educativas, así como escasa colegialidad en la toma de decisiones. En cuanto a los programas compensatorios, éstos operan con relativa eficacia, aunque frecuentemente tienen dificultades para establecer una coordinación interinstitucional que permita una distribución adecuada y oportuna de los apoyos. Los intentos de reorganización se caracterizan por reducir e integrar funciones, mientras que otras parecen más bien tender a expandirse, de acuerdo a las nuevas responsabilidades que van adquiriendo. En general, no se observa un criterio fundamentado en la mejora de la gestión, sino más bien diversos objetivos de carácter coyuntural.

1.6. Producción y distribución del servicio educativo

De 1993 a la fecha, el Sistema Educativo Nacional observó un crecimiento de casi la tercera parte. La cobertura es casi universal en la educación primaria. La atención en preescolar se ha logrado para los niños de 4 años, aunque sigue siendo baja para los de 3; se tiene un gran reto para los próximos años. La educación secundaria no ha logrado cubrir a toda la población egresada de la escuela primaria y mantiene niveles de deserción y reprobación relativamente altos. En cuanto a la Educación Media Superior y Superior, estas registran serios problemas de absorción, deserción y eficiencia terminal, además de costos elevados.

Los esfuerzos orientados a mejorar la calidad de la educación básica se han traducido en mejoras sustanciales en los indicadores de la educación primaria. Sin embargo, existe una notoria rigidez en la educación secundaria, cuyos indicadores han tenido una mejoría marginal. En cuanto a la educación media superior, es claro su estancamiento. Evaluaciones nacionales confirman las diferencias en los resultados obtenidos en planteles ubicados en medios sociales diversos, pero también entre planteles vecinos, lo que destaca la importancia de analizar integralmente aquellos factores que influyen en el desempeño de los educandos. A nivel internacional, los resultados del PISA muestran que los estudiantes mexicanos están muy lejos de alcanzar el nivel educativo del mundo desarrollado.

Los recursos para el financiamiento de los servicios educativos son cada vez mayores, pero insuficientes. Esto obliga a hacer más eficiente y equitativo el impacto del gasto, es decir, como se benefician las familias de los fondos públicos destinados a la educación, según su nivel de ingreso. En primaria, el gasto público se distribuye de manera uniforme entre los hogares de ingresos bajos y medios. En el caso de la secundaria, el reducido beneficio en los primeros deciles está vinculado al menor egreso y una mayor deserción. Para la educación media superior el panorama es distinto, pues el gasto público favorece más a las familias de ingresos medios y altos, lo que refleja que son pocos los jóvenes de estas familias que cursan este nivel. En marcado contraste, en la educación superior los recursos públicos benefician claramente los deciles de hogares de más altos ingresos.

Asimismo, los programas compensatorios, si bien han demostrado su eficacia para atender a la población en pobreza extrema, especialmente en el ámbito rural, no tienen el mismo efecto cuando benefician a población urbana o semiurbana, lo que hace necesario revisar sus criterios de instrumentación.

1.7. Condiciones de la relación política-administración educativa

Si bien las decisiones de política educativa se siguen definiendo principalmente en el ámbito del gobierno federal, esto es en un contexto muy distinto, con múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales, lo que hace mucho más compleja su hechura y abre nuevas posibilidades a la participación de antiguos y nuevos actores. A este respecto, se observan claroscuros. Los Consejos de Participación Social han tenido un desarrollo muy escaso, y su organización y operación son muy desiguales. A pesar del nuevo marco jurídico, los padres de familia se mantienen más bien alejados de la política educativa y de las escuelas. La participación de las organizaciones empresariales comienza a trascender la educación técnica para generalizarse sobre el resto de la educación pública y, de un modo muy especial, en torno al tema de los valores. La influencia de los investigadores es todavía muy limitada; sobre todo, funcionan como agentes de opinión más que de alimentación de ideas para la toma de decisiones. Los partidos políticos muestran una renovada participación, sin embargo, sus plataformas muestra propuestas poco originales. Los ayuntamientos ya no se limitan a gestionar la creación de escuelas o a quejarse del ausentismo de los maestros, sino que contribuyen directamente al sostenimiento, y especialmente a la rehabilitación y mantenimiento, de los planteles.

En cuanto a la posición sindical, las secciones estatales del SNTE habían sido por décadas relativamente exitosas en crear en la opinión pública un ambiente negativo hacia las

reformas que consideran amenazas y positivo hacia sus demandas salariales. No obstante, los últimos años, el deterioro del servicio, y especialmente las evaluaciones internacionales y nacionales que han sido puestas en marcha, al hacerse públicas, han despertado un interés evidente entre los interesados en la política educativa, y trascendido a la sociedad, que reclama a los gobiernos federal y estatales una intervención más ágil y eficaz.

En términos de las reformas, al menos hasta ahora, se han apegado a los esquemas que se construyen a partir de las exigencias de ley; sin embargo, es evidente que continúan disfrutando de privilegios en muchas entidades del país, por temor de los gobiernos locales a afectar la gobernabilidad local dado el elevado grado de influencia que aún detenta la organización gremial. Como ejemplo de ello, está el hecho ya señalado que durante 2013 y 2014 se estuvieron llevando a cabo asignaciones multitudinarias de plazas en casi todos los estados del país, antes de que entre en vigencia el concurso de acceso al servicio docente en julio de 2014, que exige que todo ingreso sea concursado. Asimismo, muchos cuadros sindicales siguen ocupando posiciones claves en las Secretarías estatales, adicionalmente a las supervisiones y jefaturas de sector que son plenamente identificadas con el sindicato.

La ley parece haber reducido algunos de estos cotos de poder, pero dista mucho de su desaparición; antes bien, después de la crisis de 2013, parece estarse consolidando una nueva dirigencia, en una versión más a modo, pero de la que por experiencia, debe esperarse que aspire a continuar acumulando experiencia, formando cuadros y diseñando estrategias nacionales de actuación, lo que tarde o temprano volverá a dificultar la labor de las autoridades educativas, sobre todo estatales, al pretender iniciar reformas en sus sistemas educativos.

2. Revisión de supuestos de inicio

A la luz de lo anterior, podemos revisar y corroborar los supuestos planteados al inicio de esta investigación:

- a) Los cambios de la distribución de las atribuciones y responsabilidades públicas en determinadas materias han ido configurando un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales y de conducción del sistema educativo entre federación y estados, que se caracteriza por ser relativamente más flexible, menos jerárquico y burocrático, por una mayor disposición de recursos y una mayor claridad en su distribución. No obstante, a casi 15 años de la descentralización, se observa todavía un esquema de relaciones intergubernamentales aún en proceso de construcción – más específicamente en transición- por lo que quedan aspectos fundamentales a normalizar o a consolidar. Este proceso inconcluso responde especialmente a temas no resueltos de federalización institucional y fiscal.

Las autoridades educativas federales tienen el reto de equilibrar su papel de autoridad rectora del sistema educativo, con el de agentes facilitadores del servicio educativo estatal, garante del proceso educativo y de las decisiones interorganizativas y relacionales que en él se establecen; colaborando en el establecimiento o la consolidación de las condiciones adecuadas para que las secretarías estatales cumplan sus responsabilidades educativas con el mayor nivel de

desempeño posible. Si bien la SEP federal debe continuar con su función de diseñar las políticas de carácter nacional, mirando a la nación en su conjunto y tratando de cerrar las desigualdades entre estados, debe también fortalecer su tarea de *gestor subsidiario* a favor de los estados, a fin de asegurar mejores criterios de distribución de los recursos, compensar desigualdades, apoyar y sostener las decisiones estatales relevantes de mejora de la calidad educativa y acompañar a los gobiernos que enfrentan dificultades en las negociaciones con la representación gremial, entre otros.

- b) Hay diversos cambios en las formas de gerencialismo público que comienzan a tener vigencia en el sistema educativo mexicano. Sin embargo, el sistema de educación básica no es unitario, homogéneo, sino presenta situaciones de gran diversidad. Al modificarse la uniformidad del esquema centralista de dirección de la educación pública básica, después del ANMEB 1992, floreció la pluralidad de conceptos, normas, prácticas y formas de dirección y organización del servicio educativo. Principio básico del federalismo es la existencia de instituciones políticas, fiscales y administrativas que reconozcan y promuevan la capacidad de los gobiernos y comunidades locales para tomar las decisiones organizativas y operativas que en su opinión sean pertinentes y eficaces para las exigencias y expectativas de su ciudadanía. Por tanto, la diversidad de formas de organización y operación en la prestación de la educación básica, derivadas de la descentralización, es un resultado a valorar positivamente y en cierto sentido ha sido un éxito más que un defecto. Las reformas fueron más allá de una mera desconcentración administrativa.

La descentralización del servicio educativo hacia los estados originó diversas estructuras de organización, dirección y operación del servicio. Sin embargo, es todavía un proceso que no ha culminado en una plena gestión autónoma, aunque ésta, conforme al federalismo, no pueda ser autárquica y autocontenida y deba alimentarse del diálogo, la interdependencia y la coordinación intergubernamental. En las actuales condiciones, las relaciones intergubernamentales en el sector educativo se llevan a cabo a través de espacios activos de diálogo entre autoridades estatales y federales, que aspiran a ser mecanismos de coordinación decisoria y operativa, pero que no se han consolidado. A pesar de los avances en dirección federalista, la toma de decisiones de política educativa sigue concentrada en muchos aspectos en el gobierno federal y al interior de las instancias subnacionales se observa todavía una gran presencia de prácticas burocráticas que dejan poco espacio a lo relacional. No obstante, la actual situación representa un campo de oportunidades para que las secretarías alcancen un desempeño superior educativo, pero también significa restricciones que han impedido que las secretarías estatales desarrollen plenamente todas las facultades que fueron descentralizadas.

- c) La necesidad de desarrollar nuevas habilidades que exige la descentralización, implica atender tanto a las a las redes de política que surgen cuando se dispersa el ejercicio público, como en general, las diferentes modalidades jerárquicas ya existentes. Es decir, la manera en que se expresan ambas al interior del sistema educativo y las diferentes combinaciones redes-jerarquía con otros sectores distintos

al gobierno, pero que también participan en el proceso de hechura, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La relación intergubernamental de la federalización educativa se desarrolla por dos vías que se cruzan. Por un lado, sigue viva la tradición del dominio de la decisión central, mientras, por el otro, los estados y la federación crean nuevas formas de comunicación, intercambio y corresponsabilidad. El resultado ha sido el desarrollo de capacidades de interlocución, intercambio y corresponsabilidad en los estados y en la federación misma, que no parecían necesarias cuando el gobierno federal tenía a la vez las atribuciones de normar y administrar directamente el sistema nacional de educación básica.

- d) El federalismo educativo en México requiere reformas, algunos autores hablan de reformas señalan de segunda generación, que permitan el diseño de nuevas reglas, su instrumentación y reforzamiento, para mejorar el proceso de hechura de las políticas públicas y de la propia administración pública en los tres niveles de gobierno. Más allá de los mejores mecanismos de comunicación entre federación y estados (por ejemplo, las reuniones nacionales de secretarios de educación), es conveniente avanzar hacia la definición más precisa de las materias de decisión concurrente de la federación y los estados y de las materias que pueden ser objeto de decisión estatal. Esto obviamente exige un rediseño institucional de las competencias gubernamentales y de las prácticas intergubernamentales, un tema de reforma institucional que está en el corazón de muchos planteamientos gubernamentales no sólo referidos al tema educativo y que forman parte de la profundización de la naturaleza federal de la República. En este sentido, la reorganización de las relaciones intergubernamentales puede contribuir al diseño de mecanismos para establecer compromisos y arreglos institucionales que permitan la gobernanza del sector educativo y con ello, la conducción gubernamental.

Otro problema que presentan las RIGs es la inercia que se ha presentado en las formas de distribución de los recursos para educación básica entre los estados. Los datos muestran que no se han dado cambios en las proporciones asignadas a cada entidad desde 1998, lo que indica que los criterios de asignación no han tomado en cuenta los cambios, en muchos casos profundos, que se han presentado en algunas regiones y que han generado fuertes impactos en el servicio educativo. Por ejemplo, fenómenos de inmigración o de reducción de las tasas de crecimiento poblacional han cambiado de manera importante la dinámica que se vive en muchos estados del país. De igual manera, las diferencias en el costo del servicio educativo debido a condiciones geográficas y climáticas no son adecuadamente consideradas en dicha distribución. En gran medida, la asignación de los recursos a las entidades reproducen las proporciones de gasto que ejercía el gobierno federal en cada entidad antes de la firma del ANMEB, por lo que se puede decir que muestran una tendencia inercial, con cambios marginales a lo largo de los últimos años.

- e) La diversidad se refiere no sólo a las formas de gestión del servicio educativo de las secretarías encargadas de la prestación del servicio, sino a grados de capacidad / desarrollo administrativo. El proceso de federalización generó situaciones diversas debido a que su enfoque fue predominantemente jurídico. Se prestó atención a la

definición de las FFRR (funciones, facultades, responsabilidades y recursos) de los órdenes de gobierno participantes en la dirección de la educación básica, pero no se prestó atención equiparable a *las condiciones administrativas* iniciales de los estados y a programas de asesoría administrativa para equipar a los estados con todas las capacidades y prácticas que aseguraran que el servicio educativo se ofreciera eficazmente y sin grandes desigualdades entre los estados. La postura de respetar las decisiones estatales relativas a la organización y operación del servicio educativo es congruente con el principio federalista y el de descentralización, en tanto son decisiones de competencia y responsabilidad de los gobiernos estatales. Sin embargo, la insuficiente atención a las condiciones administrativas iniciales de la prestación del servicio, junto con la falta de programas permanentes de capacitación y asesoría directiva, fueron factores que llevaron a que las secretarías estatales asumieran diversas formas organizativas y tengan diversos niveles o grados de desarrollo administrativo.

El proceso de federalización educativa en su organización y operación dependió también de la estructura y cultura que preexistían en las administraciones públicas estatales, con presumibles diferencias en lo que concierne a su concepción administrativa, calidad institucional y capacidad directiva. Hasta la fecha es notorio que las administraciones locales tienen formas y desarrollo dispares en normatividad, estructura de autoridad y trabajo, procesos, tecnologías, sistemas, profesionalismo de su personal, de modo que es explicable que sea distinta su aptitud para responder a las condiciones locales. Más aún, las administraciones estatales se entretejen con los tipos de prácticas políticas que los gobiernos y actores políticos locales suelen preferir en sus interacciones y particularmente en el ámbito educativo. Adicionalmente son pocos los gobiernos del país que entonces y aún ahora conceden valor prioritario a los temas de la eficacia, eficiencia y calidad administrativa.²²⁶ Sólo muy recientemente los gobiernos estatales y algunos municipales han emprendido reformas administrativas de diverso tipo y alcance, aunque los altos ejecutivos públicos se perciben como actores políticos más que directores encargados de la administración del servicio público.

Las diferencias de estructura, operación, cultura organizacional y motivación de las administraciones públicas locales establecidas (prácticas políticas incluidas) se reprodujeron en las descentralizadas secretarías estatales de educación, condicionando su forma organizativa, directiva y operativa, o procedieron a crear formas organizativas alternas, aunque no principalmente con el propósito de racionalidad administrativa sino para ahorrarse problemas políticos, financieros o laborales. Por lo demás, en la mayor parte de los casos, los administradores locales de la educación básica carecían de la habilidad o de la experiencia necesaria para hacerse cargo de funciones educativas de mayor escala, complejidad, que en el caso de la educación son además funciones cargadas con expectativas sociales más exigentes, de modo que para ser satisfechas implican nuevas formas de organización y de gestión más eficientes y de mayor calidad del servicio. Esta situación de

²²⁶ Los funcionarios participantes en los talleres convergieron en afirmar que los mandos educativos otorgan mayor prioridad a otras actividades que al seguimiento de los objetivos y el logro de metas de sus secretarías.

estructuras y culturas administrativas preexistentes, sin programas de capacitación directiva, ocasionó problemas administrativos y pedagógicos, que tienen todavía efectos negativos en los servicios educativos.

En la administración educativa local las áreas administrativas problemáticas son la gestión de los recursos humanos, el control de la gestión y la evaluación (con sistemas de información de soporte).²²⁷ A estos defectos se sumarán seguramente en el futuro la gestión de los aspectos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas. En suma, la diversidad a la que dio lugar el proceso de descentralización de la gestión de la educación básica no necesariamente es una pluralidad que se haya traducido en un robustecimiento de la capacidad de administrativa de los sistemas estatales, sino que tiene diversos grados de desarrollo de capacidad directiva.

- f) El desarrollo administrativo parece una variable dependiente del tipo de relaciones que han logrado crear el gobierno y la representación gremial (de cooperación o de conflicto permanente o esporádico) lo que, a su vez, está determinado por la correlación de fuerzas entre el gobierno y los representantes gremiales. Las secciones sindicales buscan el control de posiciones clave en las Secretarías estatales para mantener su hegemonía en el servicio educativo, por lo que demandan posiciones directivas relacionadas con la actualización, la evaluación, los programas compensatorios y los proyectos innovadores federales y estatales, en función de los beneficios políticos que estas actividades directivas representan. En los casos donde el nivel de conflicto entre el gobierno y la organización sindical es más alto y acentuado, la atención de los funcionarios se concentra en manejar dichos enfrentamientos, por lo que se tiene menor disposición a introducir cambios administrativos que pudieran empeorar la situación. El tema de la relación del gobierno con el sindicato del magisterio es el factor que en mayor medida sobredetermina la capacidad administrativa de las instituciones estatales. El personal sindical que es incorporado en los niveles medios y superiores de la estructura administrativa no necesariamente cuenta con habilidades administrativas requeridas para cumplir con sus funciones, aun en el caso que no mostraran una doble lealtad.
- g) La combinación de factores políticos y administrativos han debilitado la capacidad de las secretarías para formar a las personas adecuadas para dirigir los sistemas de educación básica en cada entidad. En la definición del perfil de los equipos directivos de los sistemas educativos estatales, persisten inercias que frenan la conducción/gestión, combinándose con problemas de nueva generación relacionados con necesidades impuestas por las exigencias de la globalización y los procesos democráticos que demandan un desempeño más eficiente y transparente. Al mismo tiempo que existen casos donde se tienen problemas referentes a la normatividad y estructura organizativa (faltantes, no aplicadas o demasiado inflexibles) y la necesidad de consolidar formas no-bucrocráticas de dirección con

²²⁷ Todos los funcionarios participantes coinciden en afirmar el retraso administrativo en diversos componentes fundamentales de la gestión de personal.

base en la información y la evaluación. La calificación de los funcionarios se ha elevado, pero aún no resulta adecuada. Permanecen formas tradicionales de acceso a los puestos de la administración pública, sin que se hayan logrado construir sistemas de carrera o de profesionalización basados en el mérito.

En general, se carece de una estrategia integrada de formación de cuadros estatales para la conducción/gestión educativa. La combinación de factores políticos y administrativos han debilitado la capacidad de las secretarías para formar a las personas adecuadas para dirigir los sistemas de educación básica en cada entidad. Las formas de reclutamiento, la falta de una definición adecuada de los perfiles profesionales requeridos, la dispersión de las actividades de capacitación y la falta de diagnósticos precisos de las capacidades con las que cuentan los funcionarios y aquellas que es necesario crear, han generado que las acciones de capacitación tengan un bajo impacto en el funcionamiento de las SEPE. El hecho de que buena parte de los mandos medios y superiores de las SEPE sean miembros del magisterio sin una preparación administrativa previa hace más complejo este problema.

A este respecto, el liderazgo se ha identificado como una variable de gran importancia para el desarrollo administrativo (formación de coaliciones, absorción de costos políticos, etc.). El desempeño de la conducción/gestión educativa reclama tanto el dominio de aspectos técnicos, como el desarrollo de competencias, tales como el liderazgo, la capacidad de encuadrar conflictos, resolver problemas y de negociación con actores de diversas posiciones y expectativas, que participan cada vez más en el proceso de diseño, implementación y evaluación de los programas educativos. Una evidencia de la importancia del liderazgo en el desarrollo administrativo de las SEPE es que existen grados de desarrollo directivo diferentes en estados que comparten situaciones similares. La explicación de la diferencia es el compromiso decidido del liderazgo político del gobernador o del secretario por avanzar en la reestructuración y la mejora administrativa a pesar de los costos de corto plazo que estos puedan acarrear. En otros casos, a pesar de que existen condiciones adecuadas para lanzar reformas, las administraciones son inerciales por carecer de “campeones” que expliquen, justifiquen y dirijan el cambio en el servicio educativo, motivando a sus actores.

3. Principales problemas en la conducción/gestión educativa

Podemos señalar que en términos generales un proceso de federalización tiene como grandes objetivos la descentralización del poder, aumentar la eficiencia de los servicios públicos y mejorar la calidad en la provisión de éstos, a través de acciones pertinentes y relevantes. En materia educativa, las reformas realizadas en México a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, muestran grados importantes de avance y de logros en materia de cobertura y eficiencia. No obstante, éstos son menores en la calidad y, particularmente, en la equidad y la pertinencia.

Efectivamente, pese a la inversión y cambios realizados, se mantienen las diferencias de aprendizaje, permanencia y reprobación entre escuelas y sectores sociales pobres, medios y

altos. El gran aumento en la cobertura no ha sido acompañado por un mejoramiento en la misma medida de la calidad de la enseñanza, de los métodos y procesos pedagógicos, así como de medidas que permitan influir más rápidamente en cambios hacia factores externos a la escuela, que sin embargo contribuyen a conformar ámbitos favorables para lograr mejorar la equidad y una educación de calidad.

Como política pública, hasta hoy se ha conceptualizado al federalismo educativo más como una acción normativa y de redistribución de competencias que como una práctica cotidiana del quehacer educativo. Esto no es gratuito y repite el esquema observando en otras latitudes; las herencias del burocratismo, la ineficiencia y el alejamiento de la población han provocado que esta reforma sea más gradual de lo que quizá podría haber sido y, sobre todo, desigual entre las entidades del país, y que la propia federación avance lentamente para ir conformando un nuevo esquema que pase del centralismo a un marco que fomente el desarrollo educativo bajo las nuevas atribuciones y la corresponsabilidad que le otorga la norma a cada nivel de gobierno.

Al diversificar las fuentes de autoridad se producen fenómenos nuevos a los que debe hacerse frente. Al romperse la uniformidad característica de los esquemas centrales, se abrieron espacios para la pluralidad, pero conservó una fuerte rectoría nacional en aras del proyecto educativo nacional. En ese sentido, si bien las reformas fueron más allá de una simple desconcentración administrativa, no necesariamente se completó el ciclo para una verdadera conducción/gestión descentralizada de la política pública en el sector educativo²²⁸.

Si bien es cierto que las estrategias graduales favorecen el desarrollo de las reformas, éstas no están exentas de conflictos. A medida que avanzan las reformas de la federalización, sus bondades tienen a volverse menos creíbles y más fuertemente cuestionadas por los grupos interesados. Asimismo, generalmente sus tiempos no coinciden con los “momentos políticos” de actores y grupos sociales específicos, que demandan avances y resultados más rápidos. En el mismo sentido, la aprobación de leyes y presupuestos son más lentos de lo que exigen las reformas y las alianzas y compromisos que requiere su aprobación muchas veces trascienden el ámbito educativo.

Igualmente, el proceso de descentralización ha generado un efecto conocido: la inercia de las burocracias estatales en los sistemas de conducción/gestión, supervisión y evaluación, que enfrentan además las limitaciones de acceso a una oferta especializada y oportuna para la formación de cuadros capacitados. La falta de preparación técnica de los cuadros intermedios, un estilo de supervisión basada en el férreo control administrativo y, en la

²²⁸ La posibilidad de las administraciones estatales de influir no solo en la operación del sistema educativo, sino en la hechura y la implementación de la política educativa esta todavía más en la ley que en la realidad del federalismo educativo. La propia dinámica desatada con las reformas inició un proceso de transición que hoy demanda un trato diferenciado hacia los estados del país. Pero también, requiere de los participantes en el proceso educativo –especialmente de las administraciones federal y estatales-, actitudes distintas y el desarrollo de nuevas habilidades en materia de gestión y concertación, aspectos clave para la indispensable concurrencia que caracteriza actualmente a la gran mayoría de las acciones educativas. Esto es parte importante del ejercicio presentado al final del capítulo anterior.

mayoría de las ocasiones, gremial de los establecimientos, obstaculiza los procesos de cambio y autonomía escolar.

Esto es evidente en la instrumentación de muchos programas que impulsa la federación; en general las reformas plantean cambios en los modelos burocráticos formales, una mayor confianza en el liderazgo de los directores y, en general, mayor flexibilidad. En cambio las burocracias tradicionales continúan atendiendo más a la emisión de órdenes y procedimientos.

En muchos casos, y aun cuando han intentado introducir propuestas de las nuevas teorías de la organización –adecuadas o no–, las autoridades educativas han modificado poco e incluso han buscado reproducir el modelo de administración centralizada que les fue transferido, más que intentar diseñar esquemas organizacionales y funcionales de conducción/gestión educativa pertinentes con su realidad e innovadores en el manejo de la educación y de la propia conducción estatal.

En el mismo contexto, es un hecho que la federalización ha traído consigo nuevos paradigmas en la relación laboral del sector con el gremio de los trabajadores al servicio de la educación. En el caso de nuestro país, como en el de la mayoría de las naciones que han optado por la federalización, se ha observado hasta ahora poca adhesión política del organismo magisterial a las reformas propuestas, principalmente por la amenaza que, desde su punto de vista, esto representa para la unidad del poder sindical y el debilitamiento de su capacidad de negociación.

Sin embargo, la posición de los trabajadores debe analizarse bajo una perspectiva que involucre la trayectoria histórica del sindicalismo docente, la cultura del profesor y de la escuela, la percepción del profesor hacia su identidad y la imagen que la sociedad tiene de ella, así como los procesos a través de los cuales se informa e integra a los maestros a las políticas de cambio.

Otro elemento aún pendiente, es la participación social, entendida no sólo como un factor de control ciudadano de las reformas a partir de una participación real de los padres de familia, sobre todo de los sectores medios, sino como el efecto que esta participación puede generar en la solución de los conflictos que eventualmente surgen entre los “técnicos” que diseñan la política educativa y los actores políticos que deciden las opciones que deberá asumir la provisión de los servicios, es decir, congresistas, poder ejecutivo, grupos de opinión etc. En el futuro, esta función de la participación social podría significar la continuidad de programas y del modelo en general.

En síntesis, y con sus bemoles, el proceso de federalización de los servicios de enseñanza básica significó también el inicio de un amplio proceso de movilización de sociedad y gobierno en favor de la educación, y podemos aventurar, un avance hacia la gobernanza en la educación. La responsabilidad que adquirieron los estados de prestar los servicios de tipo básico ha dado lugar a un interés creciente por otras funciones y los demás niveles del sistema educativo. Esta situación ha facilitado la transferencia de áreas adicionales del quehacer educativo, como son la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura educativa, la educación profesional técnica y la formación de los adultos. No

obstante, no ha posibilitado aún diversificar la hechura y conducción de la política educativa, ni incrementar sustancialmente la autonomía de los establecimientos a través de la concreción de proyectos escolares pertinentes y sustentables. Estas tareas quedan aún pendientes en la agenda nacional educativa.

Por otra parte, la federalización no sólo implica ejercer recursos, sino también asumir responsabilidades por parte de los gobiernos estatales. Tampoco se limita a la transferencia de los mismos, ya que se requiere garantizar que la dependencia estatal o el Organismo Público Descentralizado que asume la operación de los servicios en cada entidad, cuente con los instrumentos jurídicos debidamente formalizados, los recursos financieros, humanos y materiales suficientes, con la calidad requerida para una adecuada operación, y la capacidad de dirección y liderazgo necesarios, cuya actividad sistemática permita a los gobiernos federal y estatal verificar tanto el cumplimiento de los programas y la normatividad aplicable, como la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos. Como hemos podido ver a lo largo de este análisis, esto no es todavía una realidad. Un elemento fundamental a resolver todavía, es la forma en que se distribuyen los recursos.

Igualmente, si bien es notorio el avance -en términos de cobertura especialmente- que ha propiciado el federalismo, éste no resuelve por sí mismo las carencias y problemas de la educación. Lo cierto es que al facilitar la conformación de un sistema educativo más articulado, con responsabilidades mejor definidas para cada ámbito de gobierno, se cuenta con una base sólida sobre la cual los avances pueden ser más rápidos gracias a la participación de un mayor número de actores sociales en favor de la educación, a partir de relaciones intergubernamentales adecuadas.

Se trata de acceder a una nueva etapa de consolidación del federalismo educativo en los ámbitos administrativo, jurídico y político, buscando que el ANMEB vaya más allá de un simple convenio de voluntades como parece que hasta ahora ha sucedido. El reto principal está en encontrar un equilibrio dinámico de corresponsabilidad entre la función federal, la de los estados y municipios, y la participación sindical y de la sociedad, que permita concretar los avances logrados, promover una mayor colegialidad en la toma de decisiones y apoyar aquellos sistemas estatales que aún presentan rezagos en materia de gestión educativa, para lograr un desarrollo más equitativo del sistema educativo nacional.

4. Los cambios en el modelo de conducción intergubernamental

Los cambios de la distribución de competencias van configurando un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más flexible, menos burocrático y jerárquico²²⁹. En este nuevo modelo los asuntos y problemas relativos a la educación se deben ir resolviendo de manera diferenciada, de acuerdo a las particularidades locales. La naturaleza de la propia descentralización genera nuevas necesidades de coordinación, colaboración y negociación

²²⁹ PREAL. Lecciones para los diálogos en torno a la reforma educativa. Resumen ejecutivo No.17. Enero 2004. Extractado de Palamidessi, Mariano, Sindicatos, docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina. PREAL-FLACSO, Argentina, diciembre de 2003. Disponible en www.preal.org/Documentos/Palamidessi28.pdf. Un resumen de cómo se generan estos cambios en los modelos federales, se presenta en Painter, Martin. Op. Cit.

entre los distintos niveles de gobierno y entre los diversos actores que participan en lo educativo; la distribución de competencias abre espacios amplios para la concurrencia, al igual que los vacíos y ambigüedades en la norma; además, hoy coexiste un número mucho mayor de actores interesados en el proceso educativo y una gran desigualdad en el desarrollo de los sistemas educativos estatales.

Este proceso de coordinación intergubernamental no está exento de problemas. La relación entre la SEP y las administraciones estatales observa diferencias importantes en asuntos relacionados con la asignación de los recursos; la planeación del sistema educativo y su relación con los presupuestos y el ejercicio de los recursos; las aportaciones estatales en determinados programas; el intercambio de información financiera; y la corrección de prácticas indebidas que obedecen a inercias locales.

Asimismo, también se observan diferentes problemas relacionados con la conducción de los sistemas estatales de educación: aplicación inadecuada de las políticas educativas y de la normatividad; dificultades de planeación; compromisos laborales sin correspondencia con la capacidad financiera; utilización de economías para financiar al subsistema estatal; diferencias en la incorporación de contenidos curriculares; incumplimiento en la concurrencia presupuestal; inoperancia de las juntas de gobierno de los Órganos Descentralizados Estatales, entre otros.

Es evidente que hasta hoy parecen haber funcionado los mecanismos formales - leyes, normas, etc.- e informales - reuniones, intercambios, llamadas telefónicas, etc.- para la solución de las posibles controversias que se presentan cotidianamente en la conducción/gestión del sistema educativo nacional y local entre la autoridad federal y estatal, así como con los diversos actores no gubernamentales que participan en el proceso educativo. Sin embargo, también es notoria una mayor demanda por parte de las entidades para participar más activamente en el diseño y conducción de la política educativa nacional, lo que implica nuevos desafíos para las relaciones intergubernamentales del sector educativo al ampliarse esa franja ambivalente que representan la concurrencia de ambos niveles de gobierno y que se hace más compleja por la incorporación de los agentes externos - padres de familia, sindicato, organizaciones sociales, empresarios, etc. -cada vez más interesados- y cuyo papel está destinado a confluir para una operación ágil los programas educativos.

5. Aspectos generales para la formación de cuadros educativos

Lo anterior presenta diversos retos para la formación de cuadros para la conducción/gestión del proceso educativo y requiere reconocer al menos cinco grandes aspectos:

- La presencia de cuadros calificados es una variable fundamental para el éxito de los procesos de transformación educativa. Muchas de las dificultades de implementación de las reformas, así como la lentitud en la aplicación de ciertas medidas, se originan en la carencia de personal debidamente calificado en los distintos niveles de las administraciones educativas. Un aspecto pendiente a ser estudiado es establecer el peso de esta variable en el desempeño escolar.

- Es necesario superar el problema, según el cual cada sector y/o nivel piensa que es el otro quien necesita capacitarse. Se tiende a pensar en que las necesidades de capacitación se centran en los niveles operativos. Sin embargo, es evidente que los cambios que trae consigo la descentralización supone cambiar también el desempeño de los recursos humanos que participan en el diseño e implementación de la política y los programas educativos. Se modifica sustantivamente la naturaleza de sus tareas y responsabilidades, lo que implica un proceso de capacitación permanente para adecuarse a la nueva realidad. En este mismo sentido, se plantea la relación que surge de manera diferente entre responsables políticos y responsables técnicos, entre los operadores y los responsables de las decisiones.
- La formación debe estar articulada con la investigación y la asistencia técnica. Es preciso establecer mecanismos fluidos para aprovechar al máximo ambas, lo que hoy no sucede. Estos mecanismos van desde la participación activa de los responsables de la ejecución de los procesos de transformación educativa en los programas de formación, hasta la incorporación de instrumentos de evaluación y de monitorio técnico en las reformas, para permitir efectuar aprendizajes y transferencias de manera rápida y sistemática.
- La formación de recursos humanos debe incluir un fuerte componente relativo a competencias relacionales y de compromiso ético-político. Los requisitos para el desempeño de la conducción/gestión educativa reclaman no sólo el dominio de saberes técnicos sino también el desarrollo de competencias tales como el liderazgo, la capacidad de negociación y el compromiso ético con la solución de problemas provocados por los altos índices de exclusión social, que les permita a los funcionarios locales no solo dirigir el proceso educativo en sus entidades, sino conducir también a sus propias organizaciones eficazmente.
- Esto va de la mano con el siguiente punto: las actividades de formación –en su sentido más amplio- deben involucrar a otros actores y no sólo a los participantes directos de los procesos de conducción/gestión. En este aspecto, destaca el papel de los partidos y dirigentes políticos, del gremio magisterial, los padres de familia, los medios de comunicación y las organizaciones empresariales, tanto por su relevancia como transmisores de demandas sociales, como por su influencia en las opiniones que se generan en torno a la política educativa, y especialmente por su capacidad de apoyo para el direccionamiento de los programas y la solución de problemas.

Como puede notarse, la formación de cuadros para la conducción/gestión directiva de la educación debe considerar aprender a articular y complementar saberes políticos, técnicos, administrativo-burocráticos, jurídicos y pedagógicos²³⁰.

²³⁰ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE). Op. Cit.

6. Recomendaciones

6.1. Gobernanza del Sistema: un nuevo esquema de dirección estratégica

Al inicio de los noventas, la descentralización buscó convertirse en la fórmula para responder a un claro problema de eficacia, efectividad y legitimidad de los sistemas educativos en un contexto que marca la crisis del estado en América latina, así como los primeros intentos para la modernización de los aparatos gubernamentales en la región.

Posteriormente se pensó como una tendencia necesaria y una ruta de intervención y reconfiguración posible de los sistemas educativos, sobre la base del reconocimiento de las realidades locales. Estas se fueron concibiendo tanto como espacios intermedios de desarrollo, como ámbitos territorializados para la reestructuración del sistema educativo, misma que debería sustentarse en el mejoramiento de la efectividad y capacidad de transformación institucional y social, todo ello desde una perspectiva formal y descentralizada prácticamente solo en aspectos asociados a la gestión administrativa de sus propios sistemas locales.

Como vimos a lo largo de esta investigación, bajo este esquema, las administraciones educativas subnacionales fueron logrando distintos grados de inserción, penetración e interacción con los contextos y actores sociales y políticos locales, y en especial, fueron desarrollando algunas capacidades asociadas a las tareas encomendadas, que marcaron su capacidad de respuesta ante las demandas sociales, políticas y culturales del propio entorno. Ante la ausencia de una política integral de apoyo desde la federación, cada gobierno subnacional fue construyendo en la práctica distintas capacidades para configurar su propio dispositivo organizacional, normativo, e institucional para hacer frente a la necesidad de administrar, más que conducir y orientar, los servicios educativos, en el marco de las prioridades federales, y las demandas y conflictos de sus realidades locales, donde un papel fundamental lo jugó la organización sindical.

Aun cuando este proceso se fue dando en el marco de tensiones –especialmente por los bajos resultados alcanzados durante casi dos décadas de descentralización-, restricciones y oportunidades que planteaba el control y conducción de los sistemas educativos nacionales, con líneas claras de poder y negociación, con sus centros políticos, burocráticos y financieros, las capacidades de conducción fueron creciendo debido a varios procesos fundamentales:

- La creciente inclusión del tema educativo en la agenda política nacional y de los gobiernos subnacionales, con lo que se convirtió en un eje de las estrategias de gobernabilidad y desarrollo no solo nacional sino de los propios espacios locales.
- La continuidad en las políticas educativas²³¹. Continuidad que parece contrastar con la costumbre anterior de que cada nuevo gobierno federal debía elaborar su propia

²³¹ Un análisis detallado sobre este aspecto lo presenta Latapi en “La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)”. FCE. México 2004. Asimismo, el reporte del PREAL ¿Cuanto duran los ministros de educación en América Latina?, en Formas y Reformas de la Educación. Op. Cit. (www.preal.org), destaca como la consolidación democrática, la mejora en la estabilidad política y económica, y un mayor interés de los gobiernos por los sistemas educativos en América Latina, ha propiciado una mayor permanencia en el puesto de los ministros del ramo, y con ello, la

versión de una “reforma educativa”. En este sentido, parece que podríamos comenzar a hablar de *políticas de largo plazo*²³², sin que por ello se soslaye el estilo diferenciado de cada administración para llevarlas a cabo.²³³

- El peso del gasto educativo en las políticas financieras a nivel nacional, y especialmente de las entidades; ya que la nómina magisterial llega a representar la mitad del presupuesto anual de cada gobierno subnacional.
- La necesidad de atención focalizada a diversos problemas particulares en los ámbitos locales, tanto los que conciernen a procesos sociales, como la pobreza, la marginación, la urbanización, como los que atañen específicamente al ámbito del sector educativo.
- La exigencia creciente de adecuar los procesos de innovación, la política y la conducción/gestión educativa, a las demandas sociales.
- Los requerimientos de mayor autonomía política, financiera y administrativa para generar valores agregados al desarrollo educativo local y romper con la inercia de los controles federales.
- Las nuevas demandas de la sociedad sobre los sistemas educativos nacional y subnacionales.

continuidad de las políticas educativas, incrementado además las probabilidades de realizar cambios profundos.

²³² Latapí destaca que lo característico de este tipo de políticas es su contraste con aquellas que son definidas y ejercidas por el gobierno en turno, sexenales –a las que llama *gubernamentales*-. El rango de política de transexenal –o de Estado como le llama él- le viene en primer término de su mayor estabilidad temporal, la cual a su vez se asocia con otros requisitos –no todos esenciales– como los siguientes: a) Que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación; b) Que cuente con alguna base en la legislación, que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo; c) Que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y, en términos generales, la acepten; d) Que exista alguna forma de rendición de cuentas de parte de las autoridades responsables de aplicarla. El rango de política transexenal, por supuesto, no es irreversible; pueden ser modificadas o abrogadas por las instancias gubernamentales, según su naturaleza; pero ser aceptadas como de largo plazo y no sólo como sexenales, les confiere mayor estabilidad temporal, mayor confiabilidad, respeto a su cumplimiento y, en general, un mayor compromiso de todos los actores involucrados en ellas, particularmente los partidos políticos. Como ejemplos de políticas de este tipo que son consideradas en la legislación (LGE) pueden aducirse las siguientes: las estrategias para alcanzar la equidad educativa (Art. 33), la función compensatoria de la federación (Art. 34), la participación social en las escuelas (Arts. 65-73), las disposiciones sobre evaluación (Art. 47, IV), la obligación de dar a conocer los resultados de las evaluaciones (Art. 50) o la de aportar a la educación recursos crecientes en términos reales (Art. 27). Latapí, Pablo. La política educativa del Estado mexicano desde 1992. Op. Cit.

²³³ Latapí identifica en el ANMEB cuatro ámbitos de estas políticas –que él denomina *políticas de Estado*–: 1) la descentralización de la enseñanza básica, llamada también federalización –y añadiríamos, su repercusión en otros niveles y modalidades educativas, como la construcción de espacios, la educación media superior y superior, y la de adultos–; 2) la revisión curricular y producción de libros de texto; 3) las reformas propuestas sobre el magisterio (reforma de la enseñanza normal, actualización de los maestros y el sistema de escalafón horizontal de Carrera Magisterial); y 4) la participación social en la educación. Un mayor detalle sobre el papel del Estado en la educación y en general en los procesos sociales puede ser consultado en Martinic, Sergio. Interacciones y transacciones en las reformas sociales en América latina. Ponencia ante el IV Congreso del CLAD. México D.F. 19-22 de octubre de 1999; Muñoz de Bustillo, Rafael. Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Alianza Editorial. Madrid, España, 2000; Gallego, Raquel, Gomá, Ricard, y Subirats, Joan. Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. Editorial Tecnos. Madrid, España. 2003.

En este entorno, los bajos resultados de los estudiantes fueron atribuidos a diversos factores externos e internos de las escuelas. Entre ellos sobresalen el hecho de que las reformas educativas suelen llegar muy lentamente a las escuelas públicas; las condiciones socioeconómicas y culturales en estas operan; la escasa pertinencia de algunos programas de estudio; la prevalencia de estilos de enseñanza tradicionales; y los problemas que han surgido en la conducción y la gestión del sistema educativo.

Los mayores retos en este sentido surgen de la redefinición del papel de las distintas instancias y actores que participan en la conducción del sistema, así como de la multiplicación de instancias y actores y de los frentes de acción orientados a mejorar la calidad y la equidad de la educación. Otros más son problemas asociados a nuevos campos –como la evaluación y la rendición de cuentas– que comenzaron a emerger como políticas y como instrumentos de política casi paralelamente a la descentralización, la reforma educativa y los programas educativos en los noventa.

Entre los temas de mayor relevancia en los últimos años, está el que se refiere a la reconfiguración de los sistemas educativos con base en la centralidad de las escuelas. Esto supone aprovechar los avances y aprendizajes de la descentralización para lograr un alineamiento y coordinación efectiva entre la diversidad de programas públicos nacionales y subnacionales, que permitan reducir la sobrecarga de actividades facilitando el trabajo colegiado y el fortalecimiento de las comunidades escolares, evitando la segmentación y simulación en las estrategias propuestas.

Representa también replantear la línea de conducción vertical, centralista y formal del sistema educativo –de la federación hacia los gobiernos subnacionales–, la discrecionalidad de los programas nacionales de arriba hacia abajo y el sentido único de su construcción, direccionamiento y gestión. Supone reconocer y coordinar la participación de múltiples actores en la conducción del sistema educativo y mayor colegialidad en la toma de decisiones, nuevos procesos y mecanismos de dirección, más plurales y abiertos, no solo en términos formales, como puede ser el Consejo Nacional de Autoridades Educativas o las comisiones específicas que se conforman en su seno, sino a través de los diversos contactos de todo tipo que se dan en la cotidianeidad de la relación intergubernamental multinivel y hacia la sociedad. Requiere también involucrar con efectividad a las estructuras orgánicas de los sistemas subnacionales en la construcción e implementación de iniciativas y decisiones; y por lo tanto, generar capacidades de direccionamiento que les permitan abordar con éxito esta tarea.

Este esquema de gobernanza intergubernamental para el sector educativo que se propone, significa conducir y dar dirección al sistema a través de redes de actores interdependientes y no de jerarquías decisionales legalmente establecidas, un modelo que tiene que ver más con la negociación, cooperación y coordinación, que con el ejercicio de la autoridad. Esta lógica relacional demanda dos cuestiones, 1) nuevas relaciones entre la esfera pública y la sociedad; se trata de impulsar instrumentos renovados de participación entre los propios actores públicos, hacia las personas de manera individual, y comunidades de interés; y 2) un gobierno multiorganizativo, que de paso a la codeterminación de políticas a múltiples escalas territoriales de gobierno y hacia la sociedad, es decir, tanto horizontal como verticalmente. Si bien México por sus características federales presenta condiciones favorables para impulsar esquemas de integración flexible a esta multiplicidad de niveles,

como hemos visto, la larga tradición centralizadora hace que persistan tentaciones hacia la predominancia de las decisiones verticales y autoritarias.

Por esta razón, es evidente la necesidad de potenciar las bondades de la gobernanza en el sector, especialmente si atendemos al hecho de que cada vez es mayor el número de gobiernos subnacionales que, a propósito o por necesidad, eligen conducir sus sistemas educativos combinando formas directas con el apoyo de múltiples intermediarios y con la aplicación de diversos instrumentos de gestión, y que esta tendencia genera nuevos escenarios y cambios en el papel de los gobiernos locales, y en su interacción con el gobierno federal, cambios que deben ser atendidos y canalizados organizadamente para la conducción del propio sistema educativo nacional.

Existen diversos procesos que es necesario replantear en esta segunda década del siglo para garantizar la gobernanza, eficiencia y eficacia del sistema en su conjunto, y en especial, la conducción de los sistemas educativos nacional y locales, entre otros:

- Rediseño de los mecanismos formales e informales del federalismo educativo. Los aspectos institucionales, los procesos de las relaciones intergubernamentales – analizadas en esta investigación-, y el funcionamiento de la gobernanza del sector. Las autoridades educativas federales tienen el reto de equilibrar su papel de autoridad rectora, con el de agentes facilitadores del servicio educativo. Los gobiernos deben aceptar que ya no pueden ampliar por si solos el espacio que dirigen, sino más bien deben aprender cómo manejar un complejo sistema de redes y jerarquía para activar una distribución eficiente del servicio educativo a través de la inclusión de actores relevantes en las decisiones de política.
- Revisión, y en su caso redefinición, de las materias de decisión de la federación y los gobiernos subnacionales. Esto exige un rediseño institucional de las competencias gubernamentales y de las prácticas intergubernamentales. La reorganización de las relaciones intergubernamentales contribuirá al diseño de mecanismos para establecer compromisos y arreglos institucionales que permitan la gobernanza del sector educativo, y con ello, la conducción gubernamental.
- Continuidad de la SEP federal en su función de diseñar políticas de carácter nacional, tratando de cerrar las desigualdades entre estados, aunque de una manera más colegiada que hoy no se observa. Esto, sin olvidar su tarea de *gestor subsidiario* a favor de los gobiernos subnacionales. A pesar de los avances en la dirección federalista, la toma de decisiones de política educativa sigue concentrada en muchos aspectos en el gobierno federal y al interior de las instancias subnacionales se observa todavía una gran presencia de prácticas burocráticas que dejan poco espacio a lo relacional.
- Fortalecimiento de la descentralización y de las capacidades locales, con diferentes aristas de trabajo: financiamiento educativo, adecuación de la norma institucional, la coordinación política y administrativa entre los poderes federal y subnacional tanto a nivel formal como intergubernamental-, la reactivación de los sistemas de conducción local y el recambio de los mecanismos de participación social. Es necesario atender inercias que frenan la conducción/gestión al mismo tiempo que los problemas más reciente, como son las nuevas demandas sociales o la incorporación de nuevas tecnologías de la información. Flexibilizar funciones y

organigramas, adecuándolos al trabajo colegiado y relacional. Elevar la calificación de los funcionarios. Eliminar rasgos clientelares en los mecanismos de acceso y las prácticas de gestión de control burocrático. Precisar demandas de formación e identificar quienes están en condiciones de hacerse cargo de ellas. Fortalecer lo local. Ente otros.

- Construcción de un nuevo esquema de diseño e implementación de políticas más colaborativo y colegiado, para favorecer la coordinación institucional dentro de los propios sistemas educativos. La legitimidad y la responsabilidad pueden ser incrementadas incluyendo a todos los participantes en la red política. Sin embargo, la necesidad de asegurar que las políticas responden al interés de todos en un sentido agregado, más que dominado por intereses particularistas, llama al establecimiento de reglas procedimentales, como los foros deliberativos, por ejemplo, que como vimos no son desafortunadamente algo que caracterice la conducción de nuestro sistema educativo.
- Consolidar los procesos de integración de las estructuras transferidas (federal) y estatal para la conducción del sistema bajo una sola cabeza. Esto aún no es una realidad en las 32 entidades federativas del país.
- Revisar las prácticas fiscales intergubernamentales, en especial las formas y procedimientos para la asignación de recursos, que sigue operando bajo una inercia que no contribuye a la equidad entre las entidades federativas; la mayor parte de los recursos transferidos corresponden al pago de la nómina y escasamente se atiende a la infraestructura escolar; se fundamenta exclusivamente en presupuestos, que tradicionalmente dan prioridad a techos etiquetados por proyecto y no por función.
- Favorecer las iniciativas locales de política educativa con especial énfasis en las acciones de focalización en materia de cobertura, atención al rezago, equidad e innovación para la calidad y el desarrollo educativo, usando los recursos y la experiencia de los sistemas educativos de los gobiernos subnacionales. Esto hace indispensable revisar los procesos de hechura y ejecución de políticas y programas, para evitar la actual desarticulación que existe entre quienes desarrollan la planeación y quienes llevan a cabo la operación, disminuir los retrasos en la ejecución y en la entrega de recursos, los problemas de coordinación, la lentitud en la toma de decisiones y en la instrumentación de políticas.
- Desarrollar sistemas robustos de información y evaluación para apoyar el diseño de políticas y retroalimentar su implementación, resultados e impacto.
- Construir una cultura evaluativa, tanto de resultados de aprendizaje como de políticas, insumos, procesos y desempeño de los actores clave del sistema, como dispositivo estratégico de mejoramiento continuo de la calidad y rendición de cuentas hacia la sociedad.
- Revitalizar los mecanismos institucionales y relacionales de participación social e impulsar nuevos esquemas de corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado para garantizar la equidad y la calidad educativas. Dar espacio a la participación social durante todo el ciclo de las políticas públicas: diseño, hechura, control, evaluación y retroalimentación.

- Diseñar mecanismos de contención que permitan garantizar que la organización gremial se circunscribirá a los temas que le son competencia. El desarrollo administrativo y la capacidad de conducción han mostrado depender en gran medida del tipo de relaciones que se establecen entre los gobiernos y la representación gremial. A pesar de los recientes cambios en la ley, parece estarse consolidando una nueva dirigencia, en una versión más a modo, pero que continua acumulando experiencia, formando cuadros y diseñando estrategias de actuación, lo que tarde o temprano volverá a dificultar la labor de las autoridades educativas.
- Construir una estrategia integrada de formación de cuadros estatales para la conducción/gestión educativa. Es necesario fortalecer la capacidad de las secretarías para formar a las personas adecuadas para dirigir los sistemas de educación básica en cada entidad.
- Diseñar un sistema de formación de recursos humanos alineado a criterios de innovación y gestión del conocimiento en cuatro ámbitos fundamentales: la docencia, la dirección y la gestión de los centros educativos, los sistemas de supervisión escolar, y la conducción de los sistemas educativos, nacional y subnacional.
- Reconfigurar la estructura y funcionamiento del sistema hacia una administración centrada en la escuela, con base en las experiencias de transformación de la gestión escolar y el fortalecimiento del capital social de los centros educativos. El federalismo no ha posibilitado hasta ahora incrementar sustancialmente la autonomía de los establecimientos a través de la concreción de proyectos escolares pertinentes y sustentables.
- Impulsar la transformación del modelo educativo y de las prácticas pedagógicas en el aula y en la escuela con un énfasis especial en la formación de competencias, la reducción de la brecha tecnológica y la orientación de la formación hacia los retos de la sociedad del conocimiento y la innovación educativa.
- Establecer una adecuada articulación e integración de los subsistemas educativos (básica, media y superior) con el fin de que generen sinergias y secuencias de retroalimentación que favorezcan las trayectorias escolares del educando, permitan mejor utilización de recursos y se generen las bases para apoyar la construcción y fortalecimiento de un sistema de innovación.

Como puede observarse, esto supone de manera destacada la presencia de cuadros calificados para la conducción de los sistemas educativos. Esta, además de haber sido una variable poco atendida hasta hoy por nuestro federalismo, como ya se ha señalado, es fundamental para el éxito de los proceso de transformación educativa. Muchas de las dificultades de implementación de las reformas, así como la lentitud en la aplicación de ciertas medidas, se originan en la carencia de personal debidamente calificado.

La formación de cuadros que requiere esa propuesta para la conducción/gestión directiva de la educación debe considerar aprender a articular y complementar saberes políticos, técnicos, administrativo-burocráticos, jurídicos y pedagógicos. Esto incluye cuestiones como la reestructuración orgánica, la actualización y adecuación de la normatividad vigente y la realización de diagnósticos sobre la situación educativa estatal; aparejados al desarrollo

de habilidades para el liderazgo, la solución de tensiones, y especialmente la búsqueda de mecanismos para establecer equilibrios con los diversos actores que participan en el proceso educativo, garantizando la viabilidad de los programas educativos y, especialmente, la gobernanza del sistema en su conjunto.

Esta formación debe incluir un fuerte componente sobre competencias relacionales y de compromiso ético-político, involucrar a otros actores y no sólo a los participantes directos de los procesos de conducción/gestión (partidos y dirigentes políticos, gremio magisterial, padres de familia, medios de comunicación y organizaciones empresariales), tanto por su relevancia como por ser transmisores de demandas sociales, su influencia en las opiniones que se generan en torno a la política educativa, y su capacidad de apoyo para el direccionamiento de los programas y la solución de problemas.

Por lo anterior y conforme al propósito de esta investigación, en el siguiente apartado se destacan los aspectos relacionados con la creación de capacidades para la conducción de los sistemas educativos subnacionales, tema total expuesto al inicio del trabajo.

6.2. La capacidad administrativa de las SEPE

Como ya se ha señalado, existe una gran heterogeneidad entre las Secretarías de Educación Pública Estatales (SEPE) en lo que concierne a problemas, ambientes y grados de desarrollo administrativo. Esta diversidad dificulta considerablemente la creación de estrategias generales para mejorar el desarrollo administrativo de las Secretarías. Sin embargo, esto no implica que no se puedan detectar tendencias generales que faciliten el diseño e implementación de las acciones particulares adecuadas. A continuación se presentan algunas conclusiones que a nuestro juicio podrían contribuir al fortalecimiento institucional de las SEPE. Más que un listado minucioso de pasos a seguir, homogéneos para todos los casos, se deben entender como orientaciones que deberán interpretarse y adaptarse de acuerdo a las realidades concretas que vive cada entidad.

A partir de las actividades realizadas fue posible identificar los conjuntos de tendencias / actores que son determinantes en el grado de desarrollo administrativo de las SEPE. Dadas las restricciones del entorno que impiden o hacen muy costoso el desarrollo de capacidades administrativas en los estados, el papel que la Secretaría de Educación Pública resulta muy importante.

Como vimos en el ejercicio práctico, desde el punto de vista de los estados, esta debe facilitar el acceso de las secretarías estatales a las fases de diseño de las políticas educativas y favorecer una ejecución con amplias facultades de decisión en las entidades, a cambio de dar seguimiento a los resultados. En este sentido, parecería que se aspira a un modelo basado en el *principio de subsidiariedad*, donde la autoridad federal interviene con controles y regulaciones más estrictos en los casos donde menor desempeño se muestra, y asume un papel más de supervisión y seguimiento en los casos donde se demuestra capacidad superior. Por otra parte, también se exige que las reglas de asignación de los recursos se adapten mejor a las necesidades de cada entidad y región, por medio de criterios que tomen en cuenta los factores que afectan la productividad del gasto. Con base en las restricciones impuestas por el entorno y los grados de desarrollo administrativo, es

razonable pensar que las estrategias de fortalecimiento institucional deben ser sensibles a las necesidades que tienen las entidades que se acercan más a uno de los tipos descritos o a otro. A partir de esto es que aquí se proponen algunas estrategias de acción con respecto al fortalecimiento institucional que intentan reflejar la diversidad de situaciones que viven las secretarías estatales de educación.

En el caso de las secretarías que se acerquen más al tipo de **administración en crisis**, de acuerdo a las deficiencias detectadas, se recomienda que las acciones de fortalecimiento institucional se concentren en el desarrollo de capacidades:

Acciones de fortalecimiento para SEPE con Administración en Crisis

- De conducción/gestión y dirección de políticas
- Para el análisis y mejora de la normatividad y para la presentación de propuestas de actualización de la misma.
- Para la elaboración, revisión y mejora permanente de los manuales de organización y procedimientos.
- Para identificar fuentes adicionales de financiamiento.
- De negociación y resolución de conflictos.
- Para el desarrollo de Planes Estratégicos y su socialización en todos los niveles de la estructura organizativa.

En SEPE que presenten características similares a las del tipo de **administración inercial** sería aconsejable realizar acciones como las siguientes:

Acciones de fortalecimiento para SEPE con Administración Inercial

- Desarrollo de capacidades de conducción/gestión y dirección de políticas
- Desarrollo de capacidades para identificar fuentes adicionales de financiamiento.
- Desarrollo de habilidades para la gestión de proyectos.
- Desarrollar la capacidad de identificación y satisfacción de las necesidades de los usuarios / beneficiarios del servicio educativo.

Finalmente, en los casos de secretarías que presenten situaciones similares a las asociadas con el tipo de **administración en desarrollo**, se recomienda enfocar las acciones en:

Acciones de fortalecimiento para SEPE con Administración en Desarrollo

- Desarrollo de capacidades de conducción/gestión y dirección de políticas
- Desarrollo de capacidades para el desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación
- Desarrollo de capacidades para la gestión de recursos humanos con base en el mérito
- Desarrollo de sistemas de información directivos

Por otra parte, además de considerar el tipo puro al que se aproximen los diferentes estados, también es necesario focalizar los esfuerzos de fortalecimiento institucional de manera diferenciada dentro de las propias secretarías estatales de educación, tomando en cuenta la distribución de responsabilidades entre las diferentes áreas y niveles jerárquicos, como lo describe las siguientes tablas:

Matriz de estrategias de fortalecimiento institucional por nivel de desarrollo administrativo

Grado de desarrollo administrativo	Nivel jerárquico/ área	
	Mandos superiores	Mandos medios
En desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de capacidades para conducir proyectos de mejora de la calidad del servicio y de los procesos. • Consolidación de capacidades para la conducción/gestión estratégica y la comunicación interna de objetivos y estrategias. • Desarrollo de capacidades para identificar y aprovechar fuentes alternativas de financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades para la gestión de personal con base en el mérito. • Desarrollo de capacidades para el establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación de procesos y programas. • Desarrollar capacidades para detectar necesidades de los usuarios y realizar actividades para atenderlas.
Inercial	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades para conducir proyectos de mejora de la calidad del servicio y proceso. • Desarrollo de capacidades para la conducción/gestión estratégica y la comunicación interna de objetivos y estrategias. • Desarrollo de capacidades para identificar y aprovechar fuentes alternativas de financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar las capacidades necesarias para diseñar y ejecutar programas de mejora continua de la calidad del servicio y procesos. • Desarrollo de habilidades para gestión de proyectos. • Desarrollo de habilidades necesarias para la participación productiva en los procesos de planeación, programación y presupuestación. • Desarrollar capacidades necesarias para elaborar y actualizar sus manuales de operación y procedimientos. • Capacidad para asignar responsabilidades y coordinar las actividades bajo su responsabilidad. • Desarrollar capacidades para detectar necesidades de los usuarios y realizar actividades para atenderlas.
En crisis	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar capacidades para manejo y resolución de conflictos. • Desarrollo de capacidades para la conducción/gestión estratégica y la comunicación interna de objetivos y estrategias. • Desarrollo de capacidades para identificar y aprovechar fuentes alternativas de financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar capacidades necesarias para elaborar y actualizar sus manuales de operación y procedimientos. • Capacidad para asignar responsabilidades y coordinar las actividades bajo su responsabilidad. • Desarrollar capacidades para detectar necesidades de los usuarios y realizar actividades para atenderlas.

Matriz de estrategias de fortalecimiento institucional por área de responsabilidad		
Nivel jerárquico/ área		
Mandos Operativos (Supervisores, directores de escuela)	Área de Planeación	Área de Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la preparación técnico-pedagógica. • Apoyar el desarrollo de capacidades directivas para facilitar la realización de sus responsabilidades administrativas. • Desarrollar capacidades de gestión de proyectos y programas (diseño, ejecución, seguimiento y evaluación). • Desarrollar habilidades de comunicación social que permitan promover la participación social en el servicio educativo. • Desarrollar capacidades para detectar necesidades de los usuarios y realizar actividades para atenderlas. • Desarrollar habilidades para detectar necesidades de las escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar las habilidades necesarias para conducir ejercicios participativos y/o grupales para la planeación. • Capacitar a las áreas sustantivas para asegurar su participación productiva en el proceso de planeación, programación presupuestación. • Desarrollar las capacidades para asegurar la congruencia entre los procesos de planeación, programación y presupuestación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar las habilidades necesarias para conducir ejercicios participativos de evaluación y retroalimentación. • Capacitar a las áreas sustantivas para que sean capaces de interpretar resultados/evaluaciones y utilizarlas para informar la toma de decisiones. • Desarrollar un enfoque de aprendizaje de la evaluación en contraposición a uno punitivo. • Desarrollar habilidades necesarias para desempeñar un buen papel en la comunicación social y facilitar los procesos de transparencia.

Finalmente, es oportuno recordar que el desarrollo administrativo de las SEPE no es un proceso lineal y ascendente: secretarías estatales que en un momento presentan mayores grados de capacidad directiva pueden retroceder o revertir los cambios, por negligencias o por problemas / conflictos no tratados idóneamente. De hecho, la alta rotación de personal, los cambios frecuentes en los altos mandos, la aparición de conflictos, entre otros factores, determinan que la sustentabilidad del desarrollo administrativo no esté garantizada. Por esta razón, el monitoreo permanente del estado de la capacidad directiva en las secretarías estatales es una necesidad, de manera que se posible apoyar la institucionalización de las reformas y poder detectar los retrocesos que puedan ocurrir.

6.3. La nueva conducción/gestión educativa y las capacidades de los funcionarios.

Estamos asistiendo al cambio de paradigmas en los modelos de planeación y conducción de los sistemas educativos, no sólo en México sino en el mundo. La evolución de los sistemas de planeamiento educativo va de un modelo tradicional (*top-down*) –con esquemas basados

en planes de mediano y largo plazo y desconectados de la implementación- a formas estratégicas de planeación, con esquemas más flexibles, menos jerárquicas y más relacionales, que suponen capacidad para identificar problemas específicos, diseñar soluciones viables, implementarlas en plazos más cortos y evaluar sus resultados, todo ello con el involucramiento de otros grupos distintos al gobierno en sus tres niveles.

Este cambio de paradigma requiere una alta capacidad profesional centrada en el desempeño, concepto que puede definirse como un compromiso responsable y autónomo con la tarea. Esta autonomía no se logrará por decreto, sino a través de un dominio teórico y técnico efectivamente superior demostrable. A ello se agrega un manejo de herramientas conceptuales y prácticas que permiten reaccionar con oportunidad, con creatividad y con repuestas positivas ante problemas que se presentan como nuevos e inesperados.

Esta propuesta de conducción/gestión educativa es pretendida también en el ámbito de las unidades escolares, es decir, lograr que las escuelas lleguen a ser organizaciones no tradicionales, organizaciones inteligentes dirían algunos, con formas de organización que permitan el aprendizaje institucional y personal, y una gestión que favorezca procesos de transformación.

Sin embargo, en el plano institucional, la profesionalización necesaria para la conducción participativa y autónoma que los procesos de transformación en marcha tienden a reforzar, aún no ha penetrado en la formación de los recursos humanos. Todavía se tiende a conformar dos circuitos formativos: el de los “directivos o gerentes” (igualando los términos administración = conducción/gestión) y un segundo circuito, el de los “profesores o pedagogos” (suponiendo que la pedagogía no se vincula con la conducción/gestión). Es decir una noción estrecha que separa de tajo lo administrativo de lo pedagógico.

En este sentido, es indispensable y hasta urgente dar forma a una política integral de profesionalización y desarrollo de los cuadros administrativos de los estados, de manera que se asegure un nivel mínimo de capacidades (individuales y organizativas) en todas las administraciones locales, pero sin fomentar la homogeneización de los modelos de organización y gerencia educativa. Muchos son los contenidos que pueden ser incluidos en el desarrollo de capacidad directiva (según los componentes de una buena dirección y las condiciones específicas de las secretarías estatales), pero la decisión de fondo es la profesionalización de los cuadros administrativos, que en mucho tiene que ver con una revisión de las eventuales formas politizadas de selección, promoción y despido del personal, y con la revisión de los objetivos e instrumentos de la gestión de personal.

Asimismo, se requiere fortalecer la capacidad de los funcionarios estatales en lo que concierne el diseño de políticas educativas. Esto es relevante porque el Acuerdo de Descentralización les otorga la potestad de diseñar sus propias políticas y programas educativos regionales. Sin embargo son visibles sus debilidades para realizar de manera correcta las operaciones analíticas y de cálculo que el diseño de políticas (y de sus programas derivados) implica. Es asimismo notorio las dificultades que manifiestan para articular de manera congruente planes de desarrollo, políticas educativas sectoriales, programas operativos anuales y presupuestos.

Es conveniente desarrollar capacidades para el manejo de las relaciones intergubernamentales entre los directivos de las entidades federativas, así como apoyar las actividades de creación y desarrollo de habilidades de negociación y resolución de conflictos, dado que los altos directivos de las secretarías estatales dedican gran parte de su tiempo a la atención de asuntos que implican inconformidades y conflictos.

De la misma manera, es conveniente exista un programa nacional de fortalecimiento institucional, en el que la Secretaría de Educación pública federal ofrezca opciones de asistencia técnica, capacitación directiva y desarrollo de los recursos humanos a fin de garantizar una mayor capacidad administrativa educativa. Estos apoyos, sin embargo, no pueden ser ofrecidos según los lineamientos de un modelo homogéneo para todos los estados, sino deben ser selectivas sus acciones, concentrándose en los asuntos críticos de las SEPE, que irresueltos afectan la prestación del servicio educativo. En otras palabras, es necesario adaptar la estrategia de fortalecimiento institucional a las condiciones y necesidades particulares de cada entidad, por medio de un adecuado diagnóstico de las mismas y un involucramiento de los posibles beneficiarios de dichas acciones desde su diseño.²³⁴

Se requiere establecer una red de desarrollo profesional entre las secretarías estatales de educación, que incluya también el intercambio de innovaciones que han probado su éxito. La formación de cuadros suficientes y eficientes requiere no sólo de la participación de la SEP y las autoridades educativas locales, sino de otras instituciones (universidades, grupos asesores, institutos de investigación, etc.), que permitan desarrollar entre los equipos de direccionamiento las habilidades y conocimientos necesarios.

Se requiere mejorar el control de la conducción/gestión educativa. En este sentido, no es suficiente capacitar al personal operativo o técnico-pedagógico de las SEPE, sino se requiere ir más adelante y capacitar a los altos directivos y mandos medios para que estén en condiciones de dirigir la operación de políticas y programas, asegurando el cumplimiento de metas, prescripciones legales y el apego a estándares de servicio adecuados.

6.4. Necesidades de formación para la conducción/gestión institucional.

Es evidente la necesidad de definir un perfil de titulares y funcionarios de primer nivel en las estructuras educativas, con el fin de que se cumpla con un mínimo de requerimientos que demanda la conducción/gestión educativa y, específicamente, en un mundo donde ya no es únicamente el gobierno en sus diferentes niveles, el que establece las directrices del proceso educativo, lo que genera un sinnúmero de relaciones entre niveles de gobierno, grupos sociales, partidos políticos, etc. Si bien es cierto que las administraciones estatales tienen serios inconvenientes para determinar los perfiles más adecuados de sus funcionarios por el constante cambio que demanda la conducción educativa, de ello dependerá la identificación de sus necesidades de formación y actualización.

²³⁴ En este sentido, los ejercicios de detección de necesidades de asistencia técnica y capacitación directiva de las SEPE desarrollados por CONAFE en los años 2004 y 2005 son un paso importante en esa dirección.

Esta es una tarea prioritaria. El proceso de federalización generó situaciones muy heterogéneas debido a que las estructuras estatales mantienen como hemos visto, marcadas diferencias en su capacidad institucional y administrativa. Esto se observa sobre todo en la construcción de una capacidad directiva, ya que las administraciones locales aún adolecen de debilidades en cuanto a la adecuación de personal calificado para atender las necesidades regionales o locales, carencia de recursos tecnológicos y escasez de financiamiento. Asimismo en la mayor parte de los casos existe poca experiencia para cumplir con funciones ampliadas, más complejas y calificadas. Esto ocasiona problemas administrativos y pedagógicos, potenciando la ineficiencia y el deterioro de la calidad de los servicios educativos.

Un aspecto preocupante, como ya se señaló, es el de la planeación. Las estructuras educativas estatales suelen disponer de débiles equipos de planeamiento, falta de sistemas de planificación e insuficiente coordinación entre los procesos de planeación educativa, presupuestal y de asignación de recursos hacia programas específicos. Esto sin contar con que en la mayoría de los casos no se cuenta con una planeación estratégica que involucre no sólo la operación del sistema como tal, sino su conducción integral político-administrativa.

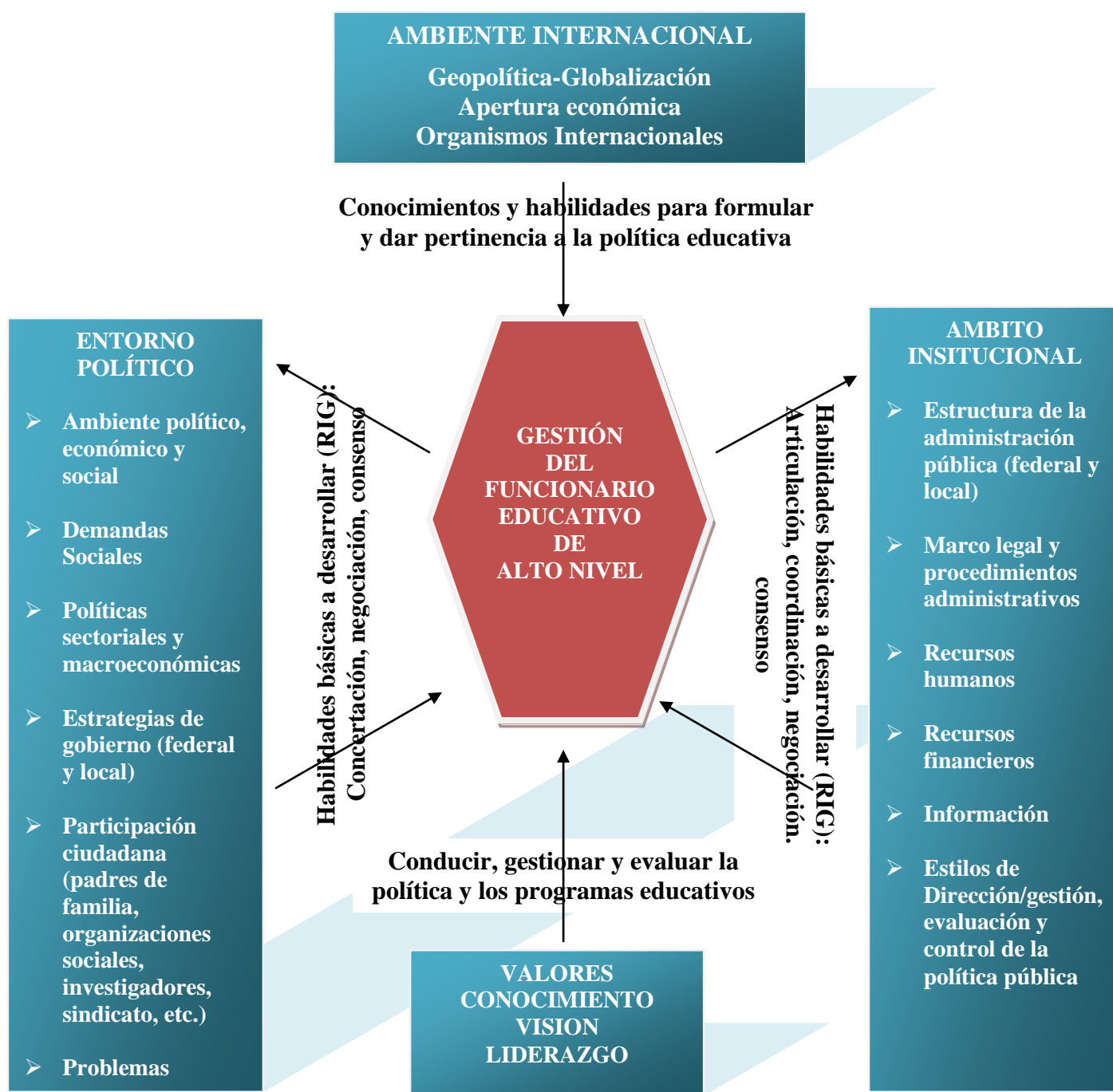
En este sentido, la continuidad de la federalización descansa en buena medida en la formación de cuadros suficientes y eficientes para la conducción educativa. Se requiere en esta tarea no sólo la participación de la SEP sino de otras instituciones (universidades, grupos asesores, institutos de investigación, etc.), que permitan desarrollar entre los equipos de direccionamiento las habilidades y conocimientos necesarios. En general, los equipos que gestionan la educación en los estados requieren desarrollar conocimientos y habilidades específicos, que se señalan en la tabla siguiente:

Conocimientos y habilidades de los equipos subnacionales para la conducción, coordinación y gestión de la educación en los estados

- En términos de dirección y conducción, establecer normas jurídicas, éticas y técnicas que regulen los procesos decisorios; procedimientos a lo largo del proceso de decisión y ejecución; establecer los medios organizativos necesarios para la toma de decisiones y su ejecución; y extender la colegialidad de las decisiones y su seguimiento a través de juntas de gobierno u órganos similares
- Formular diagnósticos realistas y detallados de la situación educativa en la entidad.
- Elaborar programas educativos congruentes, viables, pertinentes y con metas claras y medibles.
- Evaluar la eficiencia del sistema educativo en relación a sus metas, no solo al nivel técnico-pedagógico, sino de la conducción/gestión institucional.
- Reorganizar las estructuras educativas hacia estructuras eficientes y capaces de atender las tareas principales del sector: la cobertura, la calidad y la equidad.
- Adecuar el marco jurídico-normativo.
- Desarrollar sistemas administrativos y de evaluación que permitan retroalimentar el proceso de planeación
- Elaborar presupuestos congruentes con las metas planteadas y las necesidades del sistema educativo estatal.
- Instrumentar una planeación estratégica encaminada a determinar las debilidades y potencialidades de los sistemas estatales de educación
- Establecer estrategias para la cooperación, negociación y coordinación con otros niveles de gobierno, para dar cauce a las relaciones intergubernamentales en un plano descentralizado.
- Diseñar mecanismos que permitan encontrar y mantener equilibrios en la relación del sector educativo con los grupos de interés (padres de familia, docentes, sindicato, partidos políticos, etc.).
- Desarrollar y mantener canales de comunicación eficientes con sus propios funcionarios, el SNTE, los padres de familia, medios de comunicación, partidos políticos, el resto de la administración pública estatal y las áreas federales.
- Desarrollar habilidades básicas para el manejo de conflictos y el liderazgo.
- Establecer procesos específicos de toma de decisiones para el planteamiento, planeación, instrumentación y evaluación de políticas educativas: que decidir, con quienes hacerlo, en cuanto tiempo, que resultados esperar y cómo evaluarlos.
- Aprender a resolver las tensiones inevitables entre consenso social y eficiencia; entre los distintos contextos sociales de las cuales parten los actores, los tiempos políticos, las diferencias profesionales de los involucrados, y los aspectos burocráticos y pedagógicos; el cumplimiento de la norma y la acción necesaria; la necesidad, la disponibilidad, y la utilización de competencias y conocimientos; las diversidades locales.

Sin ser limitativo, en la gráfica siguiente se tratan de esquematizar las ideas aquí vertidas, con el fin de proponer una base de inicio para la posible construcción de un currículo para la formación de funcionarios en la conducción/gestión educativa.

ASPECTOS BÁSICOS A CONSIDERAR PARA LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS EDUCATIVOS DE ALTO NIVEL EN EL MARCO DE LAS NUEVAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES



Por otra parte, en cuanto a la forma de difundir el conocimiento, la definición de nuevas estrategias de formación de recursos humanos implica maneras distintas de pensar lo pedagógico, excediendo los límites del aula e incluso del sistema educativo. Se necesita fomentar el trabajo en equipo, utilizar nuevas tecnologías, estimular la autoevaluación y sobre todo, generar experiencias de aprendizaje en espacios más reales que los cursos formales, como podrían ser talleres, visitas de estudio a la administración central o de otros estados, pasantías, convenios federación-estado para apoyar la formación en materias específicas, proyectos conjuntos, etc. Estas modalidades permitirían recuperar los saberes técnico-pedagógicos y emplear experiencias concretas en los procesos de conducción como una fuente muy rica de aprendizaje.

Finalmente, no debemos olvidar que los proyectos orientados a la formación de recursos humanos deben contemplar metas claras para ofrecer una formación coordinada y articulada, evitando la visión de corto plazo, que al considerarse muchas veces como instrumentos alternativos de obtención de fondos, terminan favoreciendo la realización de acciones de capacitación fragmentadas e inconexas.

En general, esta formación debe ser encaminada a garantizar que los cuadros técnicos estén capacitados para apoyar los procesos de reforma, que puedan asumir la reformulación de políticas y la toma de decisiones en el nivel que les corresponda, y que sepan comunicar y crear sentido alrededor de los cambios planteados.

BIBLIOGRAFÍA

- Aderbach, Joel y Rockman, Bert. "Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas". GAPP. No. 15. Mayo/Agosto de 1999. Madrid, España.
- Agranoff, R., Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales, en Cambio Político y Gobernabilidad, Merino Mauricio (coordinador). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración, CONACyT, México 1992.
- Agranoff, R., Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales, pp 125-170. En Bañón, R. y Carrillo, E. La Nueva Administración Pública, Madrid. Alianza. 1997
- Agranoff y McGuire. American Federalism and the search for models of management. Public Administration Review. November-december 2001. Vol. 61, No.6
- Agranoff y McGuire. Expanding intergovernmental management's hidden dimensions. Public Administration Review. December 1999. Vol. 29, No.4
- Aguerrondo, Inés. América Latina y el desafío del tercer milenio. Educación de mejor calidad con menores costos. Programa de Promoción de la reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Documento de Trabajo No. 10. Santiago de Chile, enero 1998.
- Aguilar Villanueva, Luis. El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. En Hernández Chávez, Alicia (coord.), ¿Hacia un nuevo federalismo?, pp 110-117, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis. Apuntes de clase. Doctorado de Gobierno y Administración Pública, IUOG, 2004.
- Aguilar Villanueva, Luis. Gobernación. (Capítulo I de trabajo en prensa). Distribuido por el autor en el Doctorado de Gobierno y Administración Pública, IUOG, 2004.
- Aguilar Villanueva, Luis. Los fundamentos teóricos de la Nueva Gestión Pública. Distribuido por el autor en el Doctorado de Gobierno y Administración Pública, IUOG, 2004.
- Aguilar Villanueva, Luis F., Olin Balderas, Jorge M. y Velasco, Ernesto. Valoración del grado de desarrollo administrativo de las SEPE. CONAFE. México, 2007. Borrador de impresión.
- Aguilar Villanueva, Luis. Política Pública, Compilador. Biblioteca Básica de Administración Pública. Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF. Gobierno del DF. Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. México, 2010.
- Aguilar Villanueva, Luis. El Gobierno del Gobierno. INAP. México D.F. 2013.
- Alcántara Saez, Manuel. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1994.
- Almond, G. (1999): Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes de las ciencias políticas. México. Fondo de Cultura Económica.
- Amorós Perich, M. Participación Ciudadana y postburocracia en el gobierno local. Revista Valenciana de Drets Autònoms. No. 23, segundo trimestre de 1998.
- Anderson, W. Intergovernmental in Review. University of Minnesota Press. Min, 1960.
- Arellano, R. Necesidades de Cambio en las Relaciones Intergubernamentales en México. En Arellano R. (Comp.) México, Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal. Lecturas del Trimestre Económico. No. 83. FCE, México, 1996

- Arnaut, Alberto. La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1978-1988. CIDE. México, 1992, (documento de trabajo 35 págs.)
- Arnaut, Alberto. La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa 1989-1994. Colegio de México. 1998
- Ayala, J.L. Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico. FCE. México. 2000
- Ayala Espino, José Luis. Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar. FCE. México, 2003
- Barba, Bonifacio (Coord). La Federalización Educativa: una valoración externa desde la perspectiva de los estados. SEP. México, 2000.
- Barzelay, M. Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública. CNCPyAP. FCE. México, 1998.
- Benson, Nattie, Lee. La diputación provincial y el federalismo en México. FCE. México. 1980.
- BID. Social Development Strategy Document. Washington, D.C. Julio de 2003
- Blanco, I. y Gomá, R. Gobiernos Locales y Redes Participativas. Ed. Ariel, 2002
- Braslavsky, Cecilia y Cosse, Gustavo. Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. PREAL. Buenos Aires, Argentina. Julio, 1996
- Brinkerhoff, Derik W. y Brinkerhoff, Jennifer. Cross-Sectorial Policy Networks. Lessons from developing and transitionin countries. 2001. En Myrna Mandell ed. Getting results through collaboration: Networks and network structure for public policy and management. Westport, Conn. 167-169.
- Burgoa Orihuela, I. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1994.
- Cabrero Mendoza, E. y García del Castillo, R. Relaciones Intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios. En: 2º. Congreso IGLOM. Febrero de 2004. Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado. Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México. <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgonuevoescenarioyagenda.html>
- Calero, J. y Q. Brugué. La política educativa. En Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (eds.) Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. Tecnos-UPF. pp. 81-101. Madrid, 2003.
- Calvo, Beatriz. Descentralización educativa y alternancia política en Chihuahua. En Modernización Educativa y Cambio Institucional en el Norte de México. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México, 1999. Espinosa, V. Coord.
- Caminal, Miquel. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional. Ed. Paidós. Barcelona, 2002.
- CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1999-2000. Publicación de Naciones Unidas.
- CEPAL-UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, Naciones Unidad, 1992.
- Cordera R. y Zicardi A. Las Políticas Sociales de México al Fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión. Ed. M. A. Porrúa. México 2000

Covarrubias Moreno, Oscar. Federalismo y reforma del sistema educativo nacional. INAP. México 1998.

Croisat, Maurice, El federalismo en las democracias contemporáneas. Ed. Hacer, Barcelona, España. 1994

Cunill Grau, Nuria. ¿Mercantilización y neo-clientelismo, o reconstrucción de la Administración Pública?. En: [http://Observatoriociudadano/autoevaluacion/Ensayo Seleccionado Nro._160.htm](http://Observatoriociudadano/autoevaluacion/EnsayoSeleccionadoNro._160.htm)

Dahl, Robert. “Porque motivos se desarrolló la poliarquía en unos países y no en otros”. En “Política y Democracia. Lecturas de Ciencia Política”. González, Carmen y Sánchez-Roca María (Coordinadoras). UNED, Madrid, España. 2000.

Davies, R. The Federal Principle Reconsidered. Australian Journal of Politics and History. No. 1. Mayo, 1956

De la Torre García, Rodolfo. “Evaluación Externa del Programa Oportunidades”. Instituto de Salud Pública. Edit. Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social. Universidad Iberoamericana. México, 2005.

Delors, Jaques et al. La educación encierra un tesoro: Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. España, UNESCO-Santillana, 1996.

Hans-Ulrich Derlien. Gestión Pública y Política. En Lecturas de Gestión Pública. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas. INAP. España. 1996

Durand, Francisco y Silva, Eduardo. Las Asociaciones de Negocios y la Política en América Latina. North-South Center Press. University of Miami. 1998

Echevarria, Koldo. Reivindicación de la Reforma Administrativa. Significado y Modelos Conceptuales. Revista Reforma y Democracia No. 18. CLAD. Caracas, Venezuela, 2000

Elazar, Daniel. Exploración del Federalismo. Barcelona, España. Ed. Hacer. 1990

Fierro, Cecilia y Tapia, Guillermo. Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato, en Federalización e Innovación Educativa en México. María del Carmen Pardo, Coord. El Colegio de México, 1999.

Filmus, Daniel y Tiramonti, Guillermina. Proyecto: Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. FLACSO, sede académica Argentina. Boletín No. 1 Buenos Aires, octubre de 1998. Disponible en: [http://Observatoriociudadano/politica/PREAL/Boletín 1 federalizacion-snte.htm](http://Observatoriociudadano/politica/PREAL/Boletín1federalizacion-snte.htm)

Gaceta CONAEDU, Números 1,2 y 3. Sección del Consejo Nacional de Autoridades Educativas en la hoja web de la SEP: www.sep.gob.mx

Gajardo, Marcela. Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década. Programa de Promoción de la reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Documento de Trabajo No. 15. Diciembre de 1999.

Gajardo, Marcela y Jiménez, Edgar, Coordinadores. Lecciones y Propuestas de Reforma Educativa para América Latina. Subsecretaría de Educación Básica de la SEP-Programa de Promoción de la reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). México 2009.

Gallego, R., Goma, R, y Subirats, J. Estado de bienestar y comunidades autónomas. Editorial Tecnos. Madrid, España. 2003

- Gómez Álvarez, David. *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México y Jalisco*. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. 1999
- Gómez Álvarez, David. *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*. Universidad de Guadalajara. ITESO. SEP. 2000
- Gómez Álvarez, David. *Relaciones intergubernamentales y descentralización educativa en México*. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. 5-9 de noviembre de 2001. www.clad.org.ve
- Guerrero, Omar. "El Management de la Interdependencia Global. Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización". Síntesis en la Revista Digital Universitaria. Universidad Nacional Autónoma de México. 31 de Marzo de 2000 Vol. 1 No.0 <http://www.revista.unam.mx/vol.0/art1/arti1.html>.
- Giddens, A. *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires. Armorrortu. 1996
- Hanf, Kennet and Scharpf, Fritz. *Interorganizational Policy-making: Limits to Coordination and Central Control*. Beverly Hills, CA. SAGE. 1978.
- Hamilton, A. Madison, J. y Jay, J. "El Federalista". Traducción de Gustavo R. Velasco. FCE. México 2001.
- Hansen, K. *Local Councillors: Between Local Government and Local Gobernanza*. Public Administration. European Forum. Vol 79 No. 1, 105-123. Blackwell Publisher LTD. 2001. 108, Cowley Road, Oxford. 1JF, UK.
- Held, D. *Democracy, the Nation-State and the Global System*, en David Held (ed.), *Political Theory Today*, Stanford, Stanford University Press, 1991.
- Held, D. *La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*. Barcelona. Ed. Paidós. 1997.
- Hirst, Paul. *Democracy and Gobernanza*. 2000. en J. Pierre (ed): *Debatign Gobernanza, Authority, Steering, and Democracy*. Oxford. Oxford University Press. 2000.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa. *Panorama del Sector Educativo 2005*. México 2005.
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE). *La Formación de los Recursos Humanos para la Educación en América Latina*. Informe del Foro. Buenos Aires, 11 y 12 de noviembre de 1998.
- Jessop, Bob. *Gobernanza and Meta-gobernanza: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Department of Sociology, Lancaster University, en <http://www.cddc.vt.edu/host/lnc/papers/JessopGobernanza.htm>
- Kaplan, M. *El politólogo y la Ciencia Política: Retos y Dilemas* Revista de Estudios Políticos No. 106, p. 29-44. Madrid. (1999).
- Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics* (October 1990), 1-21. <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/422302.pdf>
- Kickert, W. Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London SAGE. 1997.
- Kickert, W. and Koppenjan, J.F.M. *Public Management and Network Management: An Overview*. 1999 en Kickert et. al. eds.

- Kincaid, John. The devolution Tortoise and Decentralization Hare. New England Economic Review. May-June, 13-40. USA. 1998.
- Kjaer, Anne Mette. Gobernanza. Polity Press, Cambridge, UK. 2004.
- Kooiman Jan. Societal Gobernanza: Levels, Modes and Orders of Societal-Political Interaction, en J. Pierre (ed): Debating Gobernanza, Authority, Steering, and Democracy. Cambridge and New York.: Cambridge University Press. 2000.
- Lane C. and Bachman, R. Trust within and between organizations. Oxford. Oxford University Press. 1998.
- Latapí Sarre, Pablo. La participación social en la educación, en "Comentarios a la Ley General de Educación". Centro de Estudios Educativos. México, 1995
- Latapi Sarre, Pablo. La política educativa del Estado mexicano desde 1992. Revista Electrónica de Investigación Educativa Vol. 6, No. 2, 2004.
- Latapi Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel. El Financiamiento de la Educación Básica en el marco del federalismo. CESU, UNAM, FCE. México. 2003. 1ª reimpresión, 2002.
- Latapí, Pablo et al. ¿Qué pasa con los consejos de participación social?. Comunicado Número Uno. Observatorio Ciudadano de la Educación; Observatorio Ciudadano
- Latapí Sarre, Pablo. La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004). FCE. México 2004.
- Lijphart, Arend. Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven, Yale University Press, 1984.
- Liphart, A. Modelos de Democracia. Barcelona. Ed. Ariel. 2000
- Lorenzelli, M. La regulación del Servicio Educativo en América Latina. CIID. Buenos Aires, Argentina, 1998
- Mancera, Carlos. La equidad en la educación. Ponencia presentada en el Foro "La educación básica ante el nuevo milenio". Cámara de Diputados. Guadalajara, Jal., 1999.
- Mancera, Carlos y Vega, Luis. Oportunidades y retos del federalismo educativo: el camino recorrido 1992-2000. En Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000, SEP, México 2000
- March, James G. and Olsen, Johan P. Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York. The Free Press. 1989.
- Martinic, Sergio. Interacciones y transacciones en las reformas sociales en América Latina. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional sobre Políticas y Organizaciones Públicas en la Transformación del Estado a nivel regional, organizado por la Universidad de Córdoba, Argentina en diciembre de 1999, y en el IV Congreso del CLAD, México D. F. 19-22 de octubre de 1999.
- Martinic, Sergio, Conflictos Políticos y negociaciones en las reformas educativas en América Latina. Ponencia presentada en el seminario "Perspectivas de la federalización del sistema educativo en México". SEP-OIE. 30 de marzo al 1º de abril de 2000, San Juan del Río Querétaro.
- Melgar, Ivonne, Coord. Panel para la Evaluación del ANMEB Organizado por el Periódico Reforma del 15 al 17 de mayo de 1998. Participantes: Olac Fuentes Molinar, Subsecretario de Educación Básica y Normal, Alberto Carrillo Secretario de Organización y Derechos Laborales del SNTE, Miguel Alonso Raya, Diputado del PRD y dirigente de la Corriente

- Nuevo Sindicalismo del SNTE; y Mtro. Gilberto Guevara Niebla, Director de la Revista Educación 2001. México, mayo de 1998.
- Mendoza, Javier Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado valuator, UNAM. Miguel Ángel Porrúa, México, 2002
- Metcalfe, Les. "New Challenges in European Public Management Designing Interorganisational Network". Imp. Workshop. Siena, Italia. 1999.
- Metcalfe, Les y Richards, Sue. "La Modernización de la Gestión Pública". Colección Estudios. Serie Administración General. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España. 1989.
- Miranda F. y García J.M., 1998, "La federalización educativa como estrategia de gobernabilidad del sistema educativo en México, crisis, reforma y realineamiento de sus arreglos institucionales" en Francisco Miranda López et. al. "Actores Sociales y Proyecto Educativo en el Estado de Durango" Secretaría de Educación Cultura y Deporte y Universidad Pedagógica de Durango. Durango, México, 1998.
- Miranda, Francisco La universidad como organización del conocimiento, El Colegio de México, 2001
- Morán, M. y Benedicto, J. (1995): La cultura política de los españoles. Un ensayo de reinterpretación. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Moreno, Luis y Pérez Yruela, Manuel, compiladores. Política Social y Estado de Bienestar. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid España, s/a.
- Muñoz de Bustillo, Rafael (Compilador). "Crisis y Futuro del Estado de Bienestar". Alianza Editorial. Madrid, España. 1989.
- Muñoz de Bustillo, Rafael (Compilador). "Crisis y Futuro del Estado de Bienestar". Alianza Editorial. Madrid, España. 2000.
- Noriega, Margarita Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1944, UPN, 2000
- Oates, Wallace. Descentralization of the public sector: an overview. En: Bennet, R. Descentralization Local Government and Markets. Oxford, 1990.
- Olias de Lima, Blanca. "La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: Las Cartas de Servicios". Versión corregida y ampliada del documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.
- Olin Balderas, Jorge, M. Reformas educativas en América Latina. Documento presentado en el XI Congreso de Latinoamericanistas. Salamanca, España, Mayo de 2004
- Olin Balderas, Jorge, M. El proceso de descentralización educativa en el Distrito Federal. Publicado en la Revista Arbitrada Matices. UNAM. México. 2008. <http://www.aragon.unam.mx/posgrado/Matices/MATICES.%20REVISTA%20DE%20POSGRADO%20N%BA.%203%20PDF/09.%20Jorge%20Olin%20Balderas.pdf>
- Osborne, D. y Plastrik, M. "La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno". Ed. Paidós. Barcelona, España. 1998.
- Observatorio Ciudadano de la Educación. ¿Avanza la descentralización? Comunicado No. 7. En [http://Observatorio ciudadano/política y programas/Comunicado 007.htm](http://Observatorio%20ciudadano/pol%C3%ADtica%20y%20programas/Comunicado%20007.htm)

Observatorio Ciudadano de la Educación. Educación, Apuntes para un Balance. Comunicado 23. En: <http://Observatorio-ciudadano/sistema/Comunicado023.htm>

Observatorio Ciudadano de la Educación. Federalismo educativo. Comunicado 45. En: <http://Observatorio-ciudadano/politica/programas/Comunicado045.htm>

Observatorio Ciudadano. Salario Magisterial. Comunicado 54. En: <http://Observatorio-ciudadano/Comunicado54.htm>

Observatorio Ciudadano de la Educación. La Educación de México en el Panorama Latinoamericano. Comunicado 60. En: [http:// Observatoriociudadano/Internacional/OCE/Comunicado60.htm](http://Observatoriociudadano/Internacional/OCE/Comunicado60.htm)

Observatorio Ciudadano de la Educación. Comunicado 61. Calidad de la Educación. En: <http://Observatoriociudadano/evaluacion/OCE/Comunicado061.htm>

Observatorio Ciudadano de la Educación. La evaluación educativa de la OCDE. Comunicado 67. En: <http://Observatoriociudadano/Internacional/OCE/Comunicado067.htm>

Observatorio Ciudadano de la Educación. La Educación en la 58 Legislatura. Comunicado 101. En: <http://Observatorio-ciudadano/politica/OCE/Comunicado101.htm>

Observatorio Ciudadano de la Educación. La Educación en las Plataformas Electorales. Comunicado 102. En: [http:// Observatorio-ciudadano/politica/OCE/Comunicado102.htm](http://Observatorio-ciudadano/politica/OCE/Comunicado102.htm)

Observatorio Ciudadano de la Educación. Dilemas de la participación social. Comunicado 117. en [http://Observatorio-ciudadano/politica y programas/OCE/Comunicado117.htm](http://Observatorio-ciudadano/politica-y-programas/OCE/Comunicado117.htm)

OECD. Knowledge and Skills for Life. Disponible en el sitio www.pisa.oecd.org.

Ornelas, Carlos. La descentralización de la educación en México: Un estudio preliminar. CIDE. México, 1995.

Ostrom, E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, Cambridge University Press.

Ostrom, E. Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementary. American Political Science Review, Vol 85. No. 1, 237-243.

Owen, Hugs y Ramanie, Samarantunge. "Development and new public management : Partners in the new century?". Working Paper Series. Monash University. Faculty of Business and Economics. 2001.

Painter, M. Intergovernmental Relations and Public Administration. En Handbook of Public Administration. Peters, G. y Pierre, J. (Eds.). SAGE Publications LTD. London 2003

Palacios Alcocer, M. (Coordinador). Federalismo y relaciones intergubernamentales. Senado de la República. Ed. Porrúa, México, 2003.

Palacios Alcocer, M., El régimen de garantías sociales en el institucionalismo mexicano. México, 1995.

Paramio, Ludolfo. Democracia y Sociedad Industrial. En: Política y Democracia. Lecturas de Ciencia Política. González, Carmen y Sánchez-Roca María, Coord. UNED, Madrid, España. 2000.

Peters, Guy. Managing horizontal government: the politics of coordination. Public Administration. London. 1998.

Peters, Guy. El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política. Ed. Gedisa. Barcelona, 2003

- Peters, Guy y Pierre, Jon (Editores). Handbook of Public Administration. SAGE Publications LTD. London 2003
- Pichardo Pagaza, I. Introducción a la nueva administración pública de México. Vol. I. 2ª. Edición revisada. INAP. México, 2002.
- Pierre, Jon y Peters, Guy. Gobernanza, Politics and the State. Macmillan, London, 2000.
- Powell, Walter. Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. En: Research in organizational Behavior, Vol. 12, Pags. 295-336. JAI Press. 1990
- Prats, Joan. Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa. Paper. UNDP-MDgD. 1996
- PREAL. El futuro esté en juego. 1998. En: www.preal.org
- PREAL. Serie Políticas. 1999. En: www.preal.org
- PREAL. ¿Cuánto duran los ministros de educación en América Latina?. En Formas y Reformas de la Educación. Serie Políticas. Santiago de Chile. Julio 2002. Año 4/No.12. En: www.preal.org
- PREAL. Lecciones para los diálogos en torno a la reforma educativa. Resumen ejecutivo No.17. Enero 2004. Extractado de Palamidessi, Mariano. Sindicatos, docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina. PREAL-FLACSO, Argentina, diciembre de 2003. Disponible en www.preal.org/Documentos/Palamidessi28.pdf.
- Pueryear, Jeffrey M. y Gajardo, Marcela. Lecciones y propuestas para América Latina. SEP. PREAL. México, 2009
- Puga, Cristina. Las organizaciones empresariales y la educación para la producción. En Los Sentidos del Cambio (1988-1994). Loyo, Aurora, Coord. UNAM-PyV. México 1997.
- Radin, Beryl. Bridging Multiple Worlds: Central, Regional, and Local Partners in Rural Development. En Jon Pierre (ed.) Partnerships in Urban Governance: European and American Experience. New Cork: St. Martin Press.
- Radin, Beryl. The Instruments of Intergovernmental Management. En Peters, Guy y Pierre, Jon (eds.). Handbook of Public Administration. Ed. SAGE Publications. London, 2003. 607-618.
- Ramos y Agranoff. La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales. Apuntes entregados por el autor en clase.
- Randall Stephen and Gibbins Roger (eds.), Federalism and the New World Order. University of Calgary Press. Calgary. 1994.
- Reyes Heróles, J. El Liberalismo Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1989.
- Rivas Leone, J.A. El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. Revista Reflexión Política. Año 5. No. 9. Junio de 2003. IEP-UNAB, Colombia.
- Rivera Pizarro Jorge. Investigación de la Educación en algunos Países de América Latina. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. CIID. Montevideo Uruguay, Julio 1997.
- Rhodes, R.A.W. Governing without Government: order and change in British politics. En Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Open University Press, 1997.
- Rhodes R.A.W. Gobernanza and public administration, en Jon Pierre, ed. Debating Governance: Authority, Steering and Democracy, Oxford, Oxford University Press. 2000.

- Rhodes, R. A. W. y Bevir, Mark. A decentered theory of gobernanza: rational choice, institutionalism, and interpretation. Working Paper 2001-10. Published by the Institute of Governmental Studies. University of Newcastle. U.K. 2001
- Rhodes R.A.W. Foreword, en Gerry Stoker (ed.) The New Management of British Local Level Gobernanza. Basingstoke: Palgrave. Macmillan. 1999.
- Rodrik, Dani. "Understanding Economy Policy Reform". Journal of Economic Literatura, Vol. XXXIV págs. 9-41. Marzo de 1996. Columbia University.
- Romero, J. Estudio introductorio, en Powell, Walter y Paul J. Dimaggio (comps.), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. UAEM. FCE. (p. 7-29). México. 1999.
- Rose, Richard. From Government at the center to Nationwide Government. En Meny, Y. y Wright, V. (eds.), Centre Periphery Relations in Western Europe. Allen y Unwin. 1985.
- Rosenau, J. N. Change, Complexity and Gobernanza in a Globalizing Space, en J. Pierre (ed): Debating Gobernanza, Authority, Steering, and Democracy. Cambridge and New York.: Cambridge University Press. 2000.
- Santizo, Claudia. Las perspectivas del nuevo federalismo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato, y San Luis Potosí. CIDE.2000
- Sartori, Giovanni. "Democracia". En González, C. y Sánchez-Roca M. (Coordinadoras) Política y Democracia. Lecturas de Ciencia Política. UNED, Madrid, España. 2000.
- SEP. El perfil de la Educación en México. 1999
- SEP. La Gestión Educativa en los Estados: Algunas reflexiones. Documento de trabajo elaborado por la Subsecretaría de Planeación y Coordinación, la Coordinación General de Representaciones de la SEP en los Estados y la Unidad de Desarrollo Educativo. México. 1999.
- SEP. Programa Nacional de Educación 2001-1006; 2007-2012 y 2013-2018. México, varios años.
- SEP. Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000. México, 2000.
- SEP. Informe de Labores. 2000 a 2013. México, diversos años.
- SEP-OIE. Documentos de trabajo de los Seminarios Iberoamericanos de "Formación de Funcionarios para la Gestión Eficiente de los Sistemas Educativos". San Juan del Rio, Querétaro, México. Noviembre de 1999 y febrero de 2000.
- SEP-OIE. Documentos de trabajo del Seminario "Perspectivas sobre la Federalización del Sistema Educativo en México". San Juan del Rio, Querétaro, México. 30 de marzo-1° de abril del 2000.
- SEP. UCE. Reforma Educativa. Reforma Constitucional y Legislativa. Documento distribuido en las reuniones con autoridades educativas subnacionales. Octubre de 2013
- Shah, Anwar. Fiscal Decentralisation in Transition Economies and Developing Countries: Progress, Problems and the Promise. En Blindenbacher, R. and Koller, A. (eds) Federalism in a Changing World-Learning from Each Other: Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism 2002. Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press.

Smith, Ady. Multi-level Gobernanza: What It Is and How It Can Be Studied. En Peters, Guy y Pierre, Jon (eds.) Handbook of Public Administration. Ed. SAGE Publications. Londres 2003. 619-628.

Sorensen, Georg. Changes in Statehood. The Transformation of International Relations. Basingstoke: Palgrave. 2001

Tena Ramírez, F. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México. 2001

Tirado, Ricardo. La cúpula empresarial en el debate educativo. En “Los Sentidos del Cambio (1988-1994)”. Loyo, Aurora, Coord. UNAM-PyV. México 1997.

Tiramonti, Gullermina. Sindicalismo Docente y reforma Educativa en la América Latina de los '90. Documento del PREAL. No. 19. Mayo 2001

Ugalde, Antonio y Homedes, Nuria. Descentralización del sector Salud en América Latina. Universidad de Austin, Texas (CLAD) www.clad.org.ve/fulltext/0039328html.

Valdivieso Canal, S. Instituciones y desarrollo: una mirada crítica. Revista Reflexión Política. Año 6. No. 11. Junio de 2004. IEP-UNAB, Colombia.

Winkler Donald y Gershberg Alec Ian. Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Santiago de Chile, Abril 2000

Wollman, Hellmut. Coordination in the Intergovernmental Setting. En Peters, Guy y Pierre, Jon (eds.). Handbook of Public Administration. Ed. SAGE Publications. London, 2003. 594-606

Wright, S. Dale. Para entender las relaciones intergubernamentales. FCE. México, 1997.

Wright, S. Dale y Krane Dale. The International Encyclopedia of Public and administration. Pgs. 1162-1176. Jay M. Schafritz, Ed. 1998. Boulder, Co. EUA

Wright, Vincent. “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública”. Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nos. 7-8. Septiembre 1996/Abril de 1997.

Acuerdos, Leyes y Decretos

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. SEP. México. DOF. 19 de mayo de 1992

Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal. DOF. 20 de marzo de 1984

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Varios años.

Ley General de Educación. DOF. México, 13 de julio de 1993.

Presidencia de la República. Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para un Nuevo Federalismo 1995-2000. DOF. México, 6 de agosto de 1997.

Secretaría de Educación Pública. Reglas de Operación para diversos programas federales de educación básica. DOF. 28 de diciembre de 2013. México D.F. <http://basica.sep.gob.mx/ro2014.html>

Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. DOF. México, 23 de agosto de 2013.

Decreto por el que se derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. DOF. México, 22 de agosto de 2013.

Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. Comisiones Unidas de Educación y de Estudios Legislativos. Cámara de Senadores. México, 3 de septiembre de 2013.